



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**

**CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS MULTIDISCIPLINARES**

**MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO, SOCIEDADE E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL**

O papel da cooperação internacional no processo de desenvolvimento:  
uma análise comparada de intervenções de combate ao trabalho infantil  
em um país de renda média e em um país em desenvolvimento.

**Natanael Pereira Lopes Neto**

Brasília

2013

# NATANAEL PEREIRA LOPES NETO

O papel da cooperação internacional no processo de desenvolvimento:  
uma análise comparada de intervenções de combate ao trabalho infantil  
em um país de renda média e em um país em desenvolvimento.

Dissertação apresentada como requisito necessário à obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional pela Universidade de Brasília.

Área de Concentração: Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional.

Orientador: Professor Doutor Ricardo Wahrendorff Caldas.

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

LOPES NETO, Natanael Pereira.

O PAPEL DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO: uma análise comparada de intervenções de combate ao trabalho infantil em um país de renda média e em um país em desenvolvimento.

117f.

Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) – Universidade de Brasília, 2013.

1. Desenvolvimento 2. Cooperação internacional 3. Trabalho decente 4. Trabalho infantil 5. Meta-avaliação.

## FOLHA DE APROVAÇÃO

**Autor:** Natanael Pereira Lopes Neto

**Título:** O papel da cooperação internacional no processo de desenvolvimento: uma análise comparada de intervenções de combate ao trabalho infantil em um país de renda média e em um país em desenvolvimento.

Dissertação apresentada como requisito necessário à obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional pela Universidade de Brasília, realizada sob a orientação do Professor Ricardo Wahrendorff Caldas.

**BRASÍLIA, \_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2013.**

---

**Professor Ricardo Wahrendorff Caldas (Orientador) – Universidade de Brasília**

Doutor em Relações Internacionais pela Universidade de Kent – Inglaterra

---

**Professora Maria Elenita Menezes Nascimento – Universidade de Brasília**

Doutora em Computação pela Universidade de Manchester – Inglaterra

---

**Professor Umberto Euzébio – Universidade de Brasília**

Doutor em Zootecnia pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, UNESP –  
Brasil

## **O Poeta Aprendiz**

Vinícius de Moraes

*Ele era um menino  
Valente e caprino  
Um pequeno infante  
Sadio e grimpante  
Anos tinha dez  
E asas nos pés  
Com chumbo e bodoque  
Era plic e ploc  
O olhar verde gaio  
Parecia um raio  
Para tangerina  
Pião ou menina  
Seu corpo moreno  
Vivia correndo  
Pulava no escuro  
Não importa que muro  
Saltava de anjo  
Melhor que marmanjo  
E dava o mergulho  
Sem fazer barulho  
Em bola de meia  
Jogando de meia-direita ou de ponta  
Passava da conta  
De tanto driblar*

*Amava era amar  
Amava Leonor  
Menina de cor  
Amava as criadas  
Varrendo as escadas  
Amava as gurias  
Da rua, vadias  
Amava suas primas  
Com beijos e rimas  
Amava suas tias  
De peles macias  
Amava as artistas  
Das cine-revistas  
Amava a mulher  
A mais não poder  
Por isso fazia  
Seu grão de poesia  
E achava bonita  
A palavra escrita  
Por isso sofria  
De melancolia  
Sonhando o poeta  
Que quem sabe um dia  
Poderia ser*

Dedico este trabalho ao meu pai e à minha mãe e a todos os meninos e meninas que não puderam ser poetas aprendizes (ou o que quisessem ser) por terem que trabalhar.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por me guiar em todos os momentos da minha vida. Agradeço ao Professor Ricardo Caldas, de quem fui aluno durante a graduação no Instituto de Ciência Política e tive a felicidade de ter como orientador neste trabalho. Agradeço ao meu pai e à minha mãe por todo amor e criação, e por sempre terem acreditado que a educação é a maior herança que podem deixar aos filhos. Obrigado por terem me preparado para a vida. Obrigado pai por ter sido o meu referencial. Obrigado mãe por ter sido a minha apoiadora incondicional. Obrigado ao meu irmão e à minha irmã por todo apoio e amizade. Agradeço à minha namorada Laura por todo apoio e compreensão durante a realização do mestrado.

Agradeço ao amigo Renato Mendes pela atenção e preciosas sugestões no momento de concepção deste trabalho. Agradeço também ao fundamental apoio de Laís Abramo e Thaís Dumêt, que sempre me motivaram e deram as condições para que este trabalho fosse concluído. Agradeço ao Ribeiro, Sinomar e Sônia pela ajuda e pelo interesse em sempre acompanhar o desenvolvimento deste trabalho.

Agradeço aos professores e colegas do CEAM pela oportunidade de ingressar neste inovador e inspirador programa de pós-graduação. Agradeço à Professora Ana Nogales, coordenadora do curso, por todo apoio e interesse neste trabalho. Obrigado ao Alejandro Barrios pela amizade, conversas e pelos comentários sobre este trabalho. Agradeço também às funcionárias da secretaria por todo apoio e paciência que tiveram. Agradeço a banca de qualificação pelas preciosas contribuições e comentários feitos ao projeto deste trabalho. Agradeço à Professora Maria Elenita e ao Professor Umberto Euzébio pela honra de tê-los em minha banca de defesa, assim como pelas atenciosas leituras e valiosos comentários.

Agradeço a todas as pessoas que fazem parte da minha vida. Inúmeras são as pessoas que passam por nossas vidas e deixam suas marcas. Como dizia Vinícius, *a vida é a arte do encontro embora haja tanto desencontro pela vida*. A todos aqueles que encontrei e desencontrei ao longo de minha caminhada, e principalmente aqueles que permanecem comigo, deixo aqui os meus mais sinceros agradecimentos.

## **RESUMO**

A liberdade deve ser o principal objetivo do desenvolvimento. Assim, o desenvolvimento consiste na expansão das capacidades das pessoas por meio da eliminação das privações às suas liberdades substantivas, como o trabalho infantil. E a cooperação internacional é um importante instrumento no processo de desenvolvimento dos países. Esta dissertação de mestrado tem por objetivo contribuir ao debate sobre o papel da cooperação internacional para o desenvolvimento, principalmente em países de renda média. Neste sentido, num primeiro momento é realizada uma revisão bibliográfica sobre desenvolvimento, sobre cooperação internacional e sobre trabalho infantil. Em seguida, é realizada uma análise qualitativa comparada de intervenções de cooperação internacional de combate ao trabalho infantil, implementadas no Brasil – um país de renda média alta, e na Tanzânia – um país de baixa renda. O trabalho infantil é visto como um dos principais desafios do desenvolvimento e sua eliminação significa a quebra de um dos principais processos de perpetuação da pobreza. Este trabalho explora a cooperação internacional para o desenvolvimento numa perspectiva multidisciplinar e utiliza conceitos e metodologias da avaliação e da meta-avaliação como instrumentos para a análise comparada.

Palavras-chave: desenvolvimento, cooperação internacional, trabalho decente, trabalho infantil; meta-avaliação.



## **ABSTRACT**

Freedom must be the main objective of development. Thus, development constitutes in the expansion of people's capabilities through the elimination of the deprivations to people's substantive freedoms, as the child labour. And the international cooperation is an important instrument in the development process of the countries. This master's dissertation has as objective to contribute to the debate on the role of international cooperation for development, especially in the middle-income countries. In this sense, at first a literature review on development, international cooperation and child labour is performed. Then, is performed a qualitative comparative analysis of international cooperation interventions of child labour combat, implemented in Brazil – an upper-middle income country, and in Tanzania – a low income country. Child labour is seen as a major development challenge and its elimination means breaking on of the major processes of poverty perpetuation. This paper explores the international cooperation for development in a multidisciplinary perspective and uses concepts and methodologies of evaluation and meta-evaluation as tools for the comparative analysis.

Key-words: development, international cooperation, decent work, child labour; meta-evaluation.

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1.1 – Brasil e o <i>soft-power</i> .....	15
FIGURA 1.2 – Empregos e Desenvolvimento .....	34
FIGURA 1.3 – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs).....	38
FIGURA 2.1 – PNB <i>per capita</i> do Brasil.....	63
FIGURA 2.2 – PNB <i>per capita</i> da Tanzânia .....	63
FIGURA 3.1 – Ciclo de cooperação técnica da OIT .....	79
FIGURA 3.2 – Brasil.....	80
FIGURA 3.3 – Tanzânia .....	90

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1.1 – PIB <i>per capita</i> e expectativa de vida ao nascer .....	25
TABELA 1.2 – Classificações dos países do PNUD, FMI e Banco Mundial.....	33
TABELA 1.3 – Declarações Internacionais e a Eficácia da Cooperação.....	53
TABELA 1.4 – Acompanhamento dos indicadores da Declaração de Paris .....	56
TABELA 2.1 – Diretrizes de Pesquisa.....	61
TABELA 2.2 – Lista do DAC de Receptores de ODA.....	64
TABELA 2.3 – Projetos de cooperação técnica no Brasil e na Tanzânia .....	66
TABELA 2.4 – Abordagens de avaliação da OIT .....	68
TABELA 2.5 – Critérios de Avaliação .....	69
TABELA 2.6 – Lista Chave de Verificação de Avaliação (KEC).....	72
TABELA 2.7 – Lista Chave de Verificação de Avaliação Modificada .....	73
TABELA 3.1 – Dados sobre o Desenvolvimento do Brasil e da Tanzânia .....	77
TABELA 3.2 – Dados sobre o Trabalho Infantil do Brasil e da Tanzânia .....	78
TABELA 3.3 – Ficha Técnica dos Projetos do Brasil.....	85
TABELA 3.4 – Matriz lógica (S-TBP Brasil e S-TBP Brasil <i>Addendum</i> ) .....	86
TABELA 3.5 – Ficha Técnica dos Projetos da Tanzânia.....	93

## LISTA DE SIGLAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
AIEA	Agência Internacional de Energia Atômica
ANC	Assembleia Nacional Constituinte
AOD	Ajuda Oficial ao Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CF	Constituição Federal
CID	Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
CIT	Conferência Internacional do Trabalho
CLU	Unidade de Trabalho Infantil (sigla em inglês)
Cobradi	Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional
CONAETI	Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil
CTR	Cooperação Triangular
DAC	Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (sigla em inglês)
DED	Seção de Desenho, Avaliação e Documentação (sigla em inglês)
DRU	Desvinculação dos Recursos da União
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
ECOSOC	Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (sigla em inglês)
EFE	Avaliação Final Expandida (sigla em inglês)
EMDE	Mercado emergente e economia em desenvolvimento (sigla em inglês)
EUA	Estados Unidos da América
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (sigla em inglês)
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNPETI	Fórum Nacional de Erradicação e Prevenção do Trabalho Infantil
GNH	Felicidade Interna Bruta (sigla em inglês)
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
ILO	<i>International Labour Organization</i>
IMF	<i>International Monetary Fund</i>
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPEC	Programa Internacional para a Eliminação do Trabalho Infantil (sigla em inglês)
KAB	Conhecimento, Atitude e Crença (sigla em inglês)
KEC	Lista Chave de Verificação de Avaliação (sigla em inglês)
LGA	Autoridades Governamentais Locais (sigla em inglês)
LIC	País de renda-baixa (sigla em inglês)
MDA	Ministérios, Departamentos e Agências
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MEC	Ministério da Educação
MEW	Medida do Bem-Estar Econômico (sigla em inglês)
MIC	País de renda média (sigla em inglês)
MLE&YD	Ministério do Trabalho, Emprego e do Desenvolvimento da Juventude (sigla em inglês)
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
NBS	<i>Bureau</i> Nacional de Estatísticas da Tanzânia (sigla em inglês)
NISCC	Comitê Nacional de Coordenação Inter Setorial (sigla em inglês)
OACI	Organização da Aviação Civil Internacional
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
OECD	<i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i>
OEEC	Organização para a Cooperação Econômica Europeia (sigla em inglês)
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMM	Organização Meteorológica Mundial
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PBF	Programa Bolsa Família
PDD	Programa de Duração Determinada
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PFTI	Piores Formas de Trabalho Infantil
PIB	Produto Interno Bruto
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNB	Produto Nacional Bruto
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PQOL	Qualidade Física da Vida (sigla em inglês)
PROEXT	Programa de Apoio para a Extensão Acadêmica
SDH	Secretaria de Direitos Humanos
SIMPOC	Programa de Informações Estatísticas e de Monitor. do Trabalho Infantil (sigla em inglês)
SZW	<i>Ministry of Social Affairs and Employment of Netherlands</i> (sigla em holandês)
TAB	Conselho de Assistência Técnica (sigla em inglês)
TBP	<i>Time Bound Programme</i>
TI	Trabalho infantil
UIT	União Internacional de Telecomunicações
UNEG	Grupo de Avaliação das Nações Unidas (sigla em inglês)
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (sigla em inglês)
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância (sigla em inglês)
USDOL	Departamento de Trabalho dos Estados Unidos da América (sigla em inglês)

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	15
1. DESENVOLVIMENTO, COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E TRABALHO DECENTE .....	19
1.1. Desenvolvimento.....	19
1.1.1. Desenvolvimento como liberdade .....	20
1.1.2. Como classificar o desenvolvimento?.....	29
1.2. Trabalho infantil como forma inaceitável de trabalho .....	33
1.2.1. Trabalho decente .....	34
1.2.2. Trabalho infantil .....	36
1.3. Cooperação Internacional .....	41
1.3.1. Porque e como os países cooperam .....	41
1.3.2. Cooperação técnica: a operacionalização da cooperação internacional ..	44
1.3.3. Cooperação internacional como relação de poder.....	47
1.3.4. Novas modalidades de cooperação internacional.....	50
1.3.5. Eficácia da cooperação internacional .....	53
2. ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	58
2.1. Objetivo e critérios .....	58
2.1.1. Justificativa.....	59
2.1.2. Objetivos específicos .....	61
2.2. AVALIAÇÃO.....	67
2.2.1. Meta-avaliação.....	70
2.3. MÉTODO DA ANÁLISE QUALITATIVA .....	73
3. ANÁLISE COMPARADA .....	76
3.1. Análise dos projetos.....	76
3.2. BRASIL .....	80
3.2.1. Contexto .....	80

3.2.2. Descrição e consumidores (impactados) .....	83
3.2.3. Principais resultados.....	87
3.2.4. Boas práticas e lições aprendidas .....	88
3.2.5. Conclusões e recomendações.....	89
3.3. TANZÂNIA .....	90
3.3.1. Contexto .....	90
3.3.2. Descrição e consumidores (impactados) .....	92
3.3.3. Principais resultados.....	96
3.3.4. Boas práticas e lições aprendidas .....	98
3.3.5. Conclusões e recomendações.....	99
3.4. CONSTATAÇÕES SOBRE AS INTERVENÇÕES NO BRASIL E NA TANZÂNIA .....	100
3.4.1. Apropriação e participação .....	103
3.4.2. Desenvolvimento de capacidades .....	104
3.4.3. Aprendizagem social e aumento de escala .....	105
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	106
REFERÊNCIAS.....	110

## INTRODUÇÃO

“A cooperação internacional não é um fim em si mesmo. Por trás dos números e das metodologias, estão nações e vidas humanas em busca de desenvolvimento econômico e social, com reflexos positivos sobre as sociedades e sua inserção na comunidade internacional<sup>1</sup>”.

Antonio de Aguiar Patriota (Ex-Ministro de Estado das Relações Exteriores do Brasil e Representante do Brasil nas Nações Unidas em Nova York, 2013-atualmente)

Esta dissertação de mestrado tem como temática principal a cooperação internacional para o desenvolvimento e o seu efetivo papel no processo de desenvolvimento dos países, principalmente naqueles classificados como de renda média e/ou em desenvolvimento. A cooperação internacional no mundo está passando por uma fase de transição. O tema da eficácia e eficiência da cooperação internacional está fortemente presente no debate internacional, principalmente devido às graves crises econômica e social e do aumento do protagonismo dos países emergentes. Neste contexto, a cooperação internacional está numa fase de mudanças com a redefinição das relações de poder percebida pelo surgimento de novos atores, e da alteração do papel de outros. Se por um lado, muitos países desenvolvidos passam por um período de baixo crescimento e de severas restrições orçamentárias, por outro, os países de renda média ou emergentes, antes receptores tradicionais estão cada vez mais se tornando doadores. Os países em desenvolvimento, por sua vez, têm demandado uma nova forma de cooperação, que seja mais horizontal e livre de condicionalidades.

FIGURA 1.1 – Brasil e o *soft-power*



Fonte: *The Economist*, 2010

<sup>1</sup> Fonte: IPEA; ABC, 2013, p.11.



A FIGURA 1.1 ilustra a reportagem da tradicional revista inglesa *The Economist* intitulada “Fale suavemente e carregue um cheque em branco<sup>2</sup>” (*The Economist*, 2010, tradução nossa) numa alusão ao crescente papel de doador do Brasil, parodiando a emblemática frase do presidente estadunidense Theodore Roosevelt “fale suavemente e carregue um grande porrete<sup>3</sup>”.

O debate sobre desenvolvimento é muito intenso e os conceitos refletem as posições e as relações de poder daqueles que os defendem. Para o Brasil, o desenvolvimento internacional é entendido como o “fortalecimento das capacidades de organizações internacionais e de grupos ou populações de outros países para a melhoria de suas condições socioeconômicas” (IPEA; ABC, 2011, p.11). Julius Nyerere, ex-presidente da República Unida da Tanzânia, entende o desenvolvimento como “um amplo processo democrático, que começa de dentro, no qual as pessoas participam das decisões que as concernem sem que exista uma interferência externa dos impérios. Dito processo pretende melhorar a qualidade das vidas das pessoas e concretizar seu potencial de autossuficiência sem medo da pobreza e da exploração social, econômica e política” (apud TANDON, 2008, p. 5-6, tradução nossa).

Com o objetivo de contribuir com este debate, este trabalho está dividido em três capítulos, além desta introdução e das considerações finais. O primeiro capítulo consiste na exposição dos aspectos teóricos: de conceitos-chave tais como desenvolvimento, cooperação internacional, trabalho infantil, dentre outros, com base na literatura acadêmica selecionada e também em documentos oficiais de instituições governamentais e organizações internacionais. O segundo capítulo aborda os aspectos metodológicos por meio da exposição dos conceitos metodológicos, assim como da metodologia propriamente dita. Finalmente, o terceiro capítulo consiste em uma análise comparada de duas intervenções de cooperação internacional, no Brasil – um país emergente de renda média – e na Tanzânia – um país em desenvolvimento de renda baixa. Ambas as intervenções são de combate ao trabalho infantil, questão intimamente ligada ao desenvolvimento, e que foram submetidas a processos de avaliações independentes.

Desta forma, foi realizado um estudo comparado baseado nos documentos relevantes destas intervenções, principalmente em suas avaliações finais, para responder perguntas relacionadas ao papel da cooperação internacional no processo de desenvolvimento, em países de renda média e em países em menos desenvolvidos.

---

<sup>2</sup> *Speak softly and carry a blank cheque.*

<sup>3</sup> *Speak softly and carry a big stick.*

Avaliações de projetos de cooperação internacional, e inclusive, de ações de combate ao trabalho infantil, são úteis para o contínuo aprimoramento destas iniciativas. Análises comparativas, por sua vez, contribuem para estratégias de replicação destas intervenções em outros contextos, por intermédio do conhecimento das suas respectivas especificidades e do intercâmbio de recomendações, boas práticas e lições aprendidas.

Este trabalho compreende o desenvolvimento como liberdade, tal como exposto por Amartya Sen. Assim, parte do entendimento de que o desenvolvimento é o processo de eliminação das privações às liberdades das pessoas. Uma destas privações à liberdade é o trabalho infantil. Nas palavras de Amartya Sen:

Alguns dos debates relacionados ao terrível problema do trabalho infantil estão associados a essa questão da liberdade de escolha. As piores violações da norma contra o trabalho infantil provêm da escravidão em que na prática vivem as crianças de famílias desfavorecidas e do fato de elas serem forçadas a um emprego que as explora (em vez de serem livres e poderem frequentar a escola). A liberdade é parte essencial desta questão controversa. (SEN, 2010, p.48).

Cabe ressaltar que este estudo é resultado de um programa de pós-graduação multidisciplinar, portanto, são utilizados conceitos de diversas áreas de conhecimento das Ciências Sociais, como a Economia, a Ciência Política e as Relações Internacionais, pois segundo Garcia:

Tal como a cosmologia terá que criar teorias novas para dar conta dos buracos negros, as ciências sociais terão que desenvolver teorias e técnicas de forma que transdisciplinarmente superem as especialidades compartimentadas, o pensamento disjuntivo, as formulações reducionistas, habilitando-se a lidar com o complexo do mundo. (GARCIA, 2001, p.17).

Assim, esta pesquisa tem como objetivo geral contribuir para o debate atual sobre o papel da cooperação internacional para o desenvolvimento em países de renda média. Para tanto, além de expor os aspectos teóricos que contextualizam este debate, é dada uma atenção especial aos aspectos práticos da cooperação. Neste sentido, os objetivos específicos são:

- i. Discorrer sobre o desenvolvimento, a cooperação internacional para o desenvolvimento e o trabalho infantil, expondo brevemente seus processos de construção históricos e teóricos, para embasar os objetivos posteriores;
- ii. Produzir uma análise qualitativa comparada de duas intervenções de cooperação internacional para o desenvolvimento em países com diferentes realidades de desenvolvimento, e;

- iii. Comparar o papel da cooperação internacional para o desenvolvimento em um país de renda média e em um país de menor desenvolvimento.

Estes objetivos são decorrentes do problema da pesquisa, identificado como:

- Qual o papel da cooperação internacional para o desenvolvimento em países de renda média?

Considera-se a hipótese de que a cooperação internacional para o desenvolvimento é tão importante para países de renda média quanto para países de renda baixa, pois os países de renda média se encontram numa fase de transição para um desenvolvimento mais elevado, e, portanto, apresentam tanto as fortalezas do desenvolvimento quanto as fragilidades de sua ausência.

Este estudo de mestrado enxerga o desenvolvimento com uma lente diferenciada e como objetivo central da cooperação internacional tal como previsto na Carta das Nações Unidas, que destaca em seu Capítulo IX – Cooperação Internacional, Econômica e Social – Artigo 55, alínea “a”: “níveis mais altos de vida, pleno emprego e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social”.

# 1. DESENVOLVIMENTO, COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E TRABALHO DECENTE

“A vida do animal é feita de miséria e escravidão: essa é a verdade, nua e crua. Será isso, apenas, a ordem natural das coisas? Será esta nossa terra tão pobre que não ofereça condições de vida decente aos seus habitantes<sup>4</sup>?”

George Orwell (escritor inglês, \*1903 - †1950)

## 1.1. Desenvolvimento

Desenvolvimento é um substantivo que precisa ser qualificado. Sozinho, é uma palavra vazia de significado próprio. De maneira geral, desenvolvimento significa mudança. O tema do desenvolvimento é intrinsecamente multidisciplinar e uma das disciplinas que mais tem se ocupado em estudá-lo é a Economia, em sua subdivisão chamada economia do desenvolvimento. Embora, esta subdivisão seja relativamente recente, a Economia sempre se ocupou da questão do desenvolvimento. Desde o tempo da Economia Clássica, os pensadores se preocupavam em identificar as fontes do progresso econômico e analisá-las ao longo do tempo, como no clássico *Uma Investigação sobre a Natureza e a Causa da Riqueza das Nações*, de Adam Smith, publicado em 1776. Conforme mencionou o Nobel de Economia Arthur Lewis, o que Adam Smith chamava de “o progresso natural da opulência” é o que hoje é chamado de economia do desenvolvimento (MEIER, 1984, p.13). De acordo com Sen (1988), a melhoria das condições de vida dos seres humanos deve ser a essência do pensamento da Economia.

Não obstante, esta disciplina de maneira geral, por uma razão ou por outra, se afastou desta essência e de seus principais temas tais como a pobreza, a miséria, o bem-estar e a qualidade de vida. A economia do desenvolvimento, por sua vez, os retomou e focou neles a sua atuação, “mesmo que a relevância destes temas não se limite de maneira alguma à economia do desenvolvimento” (SEN, 1988, p.18). Neste primeiro capítulo é feita uma reflexão sobre a economia do desenvolvimento, por meio da apresentação de seus antecedentes, de sua evolução e de seu estado da arte. Esta apresentação tem por objetivo contextualizar o debate contemporâneo sobre a cooperação internacional para o desenvolvimento, assim como suas motivações, estratégias e objetivos.

---

<sup>4</sup> ORWELL, 2003.

### 1.1.1. Desenvolvimento como liberdade

“A liberdade tem mil encantos a mostrar  
Que os escravos, por mais satisfeitos, nunca hão de provar<sup>5</sup>”.

William Cowper (poeta inglês, \*1731 - †1800)

Conforme mencionado anteriormente, durante a maior parte do século XX, a Economia se afastou de temas como a pobreza, a miséria, a qualidade de vida e o bem-estar, não de maneira deliberada, mas sim por considerar durante muito tempo que estes temas estavam implícitos em seu principal objeto de pesquisa – o crescimento econômico.

Desde o início da formação dos Estados Nacionais Modernos, entre os séculos XVI e XVII, o pensamento econômico hegemônico – o Mercantilismo<sup>6</sup> – pregava que a acumulação de riquezas era o objetivo final da atividade econômica dos estados. Assim, o crescimento econômico se traduzia no acúmulo dos metais preciosos ouro e prata, obtidos por meio de balanças comerciais superavitárias. No século XVIII, o Mercantilismo perdeu força para a Fisiocracia, escola econômica que advogava que a terra era a única fonte das riquezas, em contraposição à ênfase do Mercantilismo no comércio internacional. Neste sentido, todas as riquezas advinham da agricultura, eram transformadas pela manufatura e distribuídas pelo comércio. Considerada a primeira escola da economia científica, fundou as bases e abriu caminhos para um novo pensamento econômico – a Economia Clássica.

Ainda no século XVIII, o precursor da Economia Clássica Adam Smith, inovou ao relacionar a “riqueza das nações” à soma de todas as riquezas produzidas por estas nações. Até então, esta riqueza era medida basicamente pela quantidade de metais preciosos que se encontravam nas tesourarias dos reis e dos Estados. Além disso, Smith ampliou os fatores de produção de um: terra, para três: terra, capital e trabalho. No entanto, ao contrário do que afirmava Adam Smith<sup>7</sup>, o desenvolvimento não é natural ou inevitável e se tornou o principal objetivo dos países e de seus governantes. A partir do final do século XIX e do início do século XX a chamada Economia Neoclássica refinou os instrumentos e conceitos da Economia Clássica gerando teorias e modelos mais sofisticados do crescimento econômico. De qualquer maneira, em todas as fases apresentadas, o

---

<sup>5</sup> Apud SEN, 2010, p.378.

<sup>6</sup> Sobre o Mercantilismo ver: HECKSCHER, Eli F. Revisions in Economic History: V. Mercantilism. *The Economic History Review*, Vol. 7, No. 1 (Nov., 1936), pp. 44-54.

<sup>7</sup> “De acordo com o curso natural das coisas, a maior parte do capital de toda sociedade progressista é primeiramente dirigido à agricultura, depois, às manufaturas e, finalmente, ao comércio exterior” (SMITH, 2007, p. 156).

pensamento econômico orbitou na questão do desenvolvimento econômico, traduzido pelo crescimento econômico. Assim, a corrente principal da Economia não se preocupava com outros aspectos do desenvolvimento, para além da renda e da riqueza.

Já no início do século XX, a Economia havia se consolidado enquanto ciência, e produzia muitas pesquisas, séries e análises sobre os mais variados temas. No entanto, não havia uma série específica que apresentava de maneira satisfatória a situação econômica geral dos países. Com a Grande Depressão de 1929, o presidente dos Estados Unidos da América (EUA) Herbert Hoover e mais tarde seu sucessor Franklin D. Roosevelt baseavam suas políticas macroeconômicas de recuperação em dados difusos e imprecisos tais como produção industrial, valores de ações, dentre outros. Além disso, não era possível analisar com precisão temas de distribuição da renda entre os variados segmentos da sociedade (SYRQUIN, 2011). Neste contexto, o Senado dos Estados Unidos requereu o desenvolvimento de um conjunto de contas econômicas nacionais. O trabalho ficou a cargo do economista Simon Kuznets, que já pesquisava a composição da renda nacional, o qual, em 1934, apresentou o relatório Renda Nacional 1929-32. Considerado o pai da medição das contas nacionais sob a forma de Produto Interno Bruto (PIB), durante a apresentação de seu relatório, Kuznets alertou o Senado que “o bem-estar de uma nação dificilmente poderia ser inferido a partir de uma medição da renda nacional” (KUZNETS, 1934 apud *Financial Times*<sup>8</sup>). No entanto, o alerta de Kuznets parece não ter surtido efeito. O PIB se espalhou rapidamente, tornando-se o indicador padrão de medição da economia dos países em 1944, como seguimento da Conferência de Bretton Woods. Rendeu ao seu criador o Nobel de Economia de 1971 e se tornou a “estatística das estatísticas, uma das maiores invenções e o principal indicador do século XX<sup>9</sup>”.

Moshe Syrquin (2011) argumenta que a mensuração do bem-estar não era o objetivo do PIB, mas sim o de servir como um instrumento para aplicação dos princípios keynesianos de estabilização da economia, por meio da mensuração das riquezas produzidas por um país. Argumenta ainda que a tentativa de se melhorá-lo ou de se construir um indicador único que mensure o bem-estar ou até mesmo a felicidade é uma “quimera”. Syrquin destaca diversos autores como Pigou e o próprio Kuznets que se preocupavam em diferenciar o bem-estar econômico do bem-estar social. Se por um lado deve-se reconhecer a importância do PIB enquanto indicador, pois possibilitou a mensuração da renda e do

---

<sup>8</sup> Happiness: A measure of cheer. Disponível em: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/990cbbde-11e5-11e0-92d0-00144feabdc0.html#axzz2qItjaj8c>. Acesso em: 29 set. 2013.

<sup>9</sup> DICKINSON, Elizabeth. GDP: a brief history. One stat to rule them all. Foreign Policy. January/February 2011. Disponível em: [http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/01/02/gdp\\_a\\_brief\\_history?wp\\_login\\_redirect=0](http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/01/02/gdp_a_brief_history?wp_login_redirect=0). Acesso em: 29. set. 2013.

crescimento, assim como suas comparações em nível internacional, por outro, há que se reconhecer suas fragilidades e deficiências enquanto indicador que visa “medir tudo”. Syrquin (2011) enumera algumas destas deficiências: (i) o estabelecimento de um sistema padronizado ignora diferenças das heterogêneas sociedades, e de suas instituições, valores e anseios; (ii) estimula a mentalidade competitiva entre nações que passam a ver nas classificações internacionais do PIB um fim em si mesmo de valor intrínseco<sup>10</sup>; (iii) sendo o PIB um critério global para vários tipos de tomada de decisão (qualificação para receber ajuda internacional, ou empréstimos, etc.), estimula-se sua manipulação. Com efeito, pode-se afirmar que sempre houve tentativas de substituição do PIB enquanto indicador mais importante de um país. Algumas destas tentativas foram: Qualidade Física da Vida (PQOL), Indicadores Sociais (NORDHAUS TOBIN, 1972 apud SYRQUIN, 2011), Medida do Bem-Estar Econômico (MEW), Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), Felicidade Interna Bruta (GNH) proposta pelo Rei de Butão, Comissão sobre a Medição do Desempenho Econômico e do Progresso Social (Comissão Sarkozy).

Após a Segunda Guerra Mundial, num contexto de descolonização e de reconstrução dos países, a atenção ao desenvolvimento econômico ficou ainda maior. Nesta fase, o desenvolvimento era sinônimo de crescimento econômico, e a única preocupação era de como viabilizar o maior crescimento possível do PIB. Em 1962, o conselheiro econômico do então presidente dos EUA John Kennedy, Arthur Okun cunhou a chamada Lei de Okun, que dizia que a elevação de três pontos percentuais do PIB resultava na redução de um ponto percentual na taxa de desemprego. Ou seja, reforçou o entendimento de que o crescimento econômico era o que mais importava, e que este crescimento por si geraria todas as externalidades sociais positivas necessárias para o bem estar da população. Anos mais tarde, o então candidato à presidência dos EUA, Robert Kennedy destacou:

Muito e por muito tempo, parece que rendemos a excelência pessoal e os valores comunitários à mera acumulação de bens materiais. Nosso Produto Interno Bruto, agora, é de mais de 800 bilhões de dólares por ano, mas este PIB conta... poluição do ar e publicidade de cigarros, e ambulâncias para limpar nossas estradas da carnificina. Conta as tranças especiais para nossas portas e as prisões para as pessoas que as quebram. Conta a destruição de sequoias e a perda das nossas maravilhas naturais pela expansão caótica. Conta as bombas de napalm e conta as ogivas nucleares e carros blindados da polícia para combater as manifestações em nossas cidades. Conta os rifles Whitman e as facas Speck. E os programas de televisão que exaltam a violência para vender brinquedos para nossas crianças. No entanto, o produto nacional bruto não garante a saúde de nossas crianças, a qualidade da sua educação ou a diversão de suas

---

<sup>10</sup> O autor ainda sugere que a iniciativa do ex-Presidente da França Nicolas Sarkozy em criar a Comissão sobre a Medição do Desempenho Econômico e do Progresso Social poderia ter alguma coisa a ver com sua insatisfação em relação à persistente posição da França atrás dos Estados Unidos nas classificações do PIB *per capita*.

brincadeiras. Não inclui a beleza de nossa poesia ou a solidez de nossos casamentos, a inteligência do nosso debate público ou a integridade das nossas autoridades. Não mede nem nosso talento nem nossa coragem, nem nossa sabedoria nem nossa aprendizagem, nem nossa compaixão nem nossa devoção ao nosso país. Ele mede tudo em síntese, exceto aquilo que faz a vida valer a pena<sup>11</sup>.

Mesmo com uma crescente conscientização sobre as limitações do PIB e das consequências de sua priorização em detrimento de outros aspectos sociais, este indicador continua se tornando cada vez mais relevante no debate sobre o desenvolvimento. Um dos paradigmas de desenvolvimento mais importantes do século XX foi o chamado Consenso de Washington. Este termo foi cunhado pelo economista inglês John Williamson em 1989 inicialmente para se referir a um conjunto de 10 medidas econômicas amplamente consensuadas entre o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Departamento do Tesouro dos EUA. Tal conjunto de medidas já vinha sendo amplamente advogado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (WILLIAMSON, 2004, p.2), os quais vale enumerar:

- i. Disciplina fiscal;
- ii. Reordenamento das prioridades dos gastos públicos;
- iii. Reforma fiscal;
- iv. Liberalização da taxa de juros;
- v. Taxa de câmbio competitiva;
- vi. Liberalização do comércio;
- vii. Liberalização do investimento estrangeiro direto;
- viii. Privatização;
- ix. Desregulação;
- x. Segurança jurídica e facilitação da propriedade intelectual.

Conforme confessado por Williamson (2004) esta conceituação deveria ter sido chamada de Convergência Universal ao invés de Consenso de Washington, primeiro por que a concordância com relação às medidas era muito menor do que um “consenso” e segundo porque esta concordância transcendia as instituições de Washington. A intenção do autor nunca foi a de fazer uma propaganda do modelo de desenvolvimento que os países deveriam seguir, mas o termo ganhou vida e um significado ideológico próprio, principalmente por ter sido cunhado no ano do fim da Guerra Fria – vencida pelos Estados Unidos, tornando-se, portanto, uma “ideologia dos vencedores”. Nos anos seguintes o termo

---

<sup>11</sup> Disponível em: <<http://www.jfklibrary.org/Research/Research-Aids/Ready-Reference/RFK-Speeches/Remarks-of-Robert-F-Kennedy-at-the-University-of-Kansas-March-18-1968.aspx>>. Acesso em 29. set. 2013.



adquiriu dois outros significados, o primeiro mais técnico e o segundo mais ideológico: (i) deu nome ao processo de intervenção das instituições de Bretton Woods nos países em desenvolvimento, e; (ii) e foi considerado sinônimo de neoliberalismo e de fundamentalismo de mercado (WILLIAMSON, 2004). Independentemente da semântica, podemos afirmar que no contexto do Consenso de Washington, apenas o crescimento do PIB importava. Stiglitz (1998, p. 1) afirmou que o Consenso confundiu os meios com os fins, pois tomou a privatização e a liberalização como fins em si mesmas ao invés de meios para um crescimento mais democrático, sustentável e equitativo.

Não é possível gerenciar o que não se consegue medir. Esta máxima da Administração está entre as principais justificativas da importância do PIB para se mensurar o desenvolvimento. Por outro lado, nós alcançamos o que medimos. Assim, se medirmos as coisas erradas, alcançaremos os resultados errados. O crescimento do PIB é o principal objetivo dos governantes. Porém, conforme exposto anteriormente, o PIB não é um bom indicador do desenvolvimento – na melhor das hipóteses é um indicador parcial, na pior, é um indicador absolutamente enganador (HALL, 2010).

Segundo Stiglitz (1998), o processo de desenvolvimento requer uma estratégia muito bem definida, a qual, por sua vez, requer coordenação e construção de consensos. As instituições desempenham um papel central no processo de desenvolvimento. Para que os países ultrapassem determinados níveis de desenvolvimento, as instituições precisam estar em seus devidos lugares. Além disto, deve ter o capital humano e infraestrutura adequados. A transformação das sociedades é o coração do processo de desenvolvimento. Grande parte dos esforços da cooperação internacional no passado foram na direção da transferência de tecnologias. No entanto, tais esforços não passavam pela necessidade de transformação das sociedades beneficiárias.

Começou-se então a olhar o desenvolvimento para além do PIB, para as taxas de alfabetização e expectativas de vida. Uma visão holística do desenvolvimento, na qual o todo é maior que a soma das partes (STIGLITZ, 1998).

Em suma, desde o início do debate sobre o desenvolvimento, a principal preocupação era de como aumentar o crescimento econômico e principalmente o PIB *per capita*. Sen (1988) aponta como natural esta preocupação, uma vez que o crescimento da renda exerce uma clara influência sobre a melhoria das condições de vida da sociedade e dos indivíduos. Não obstante, a relação entre o PIB *per capita* e a qualidade de vida não é tão simples como parece. Para ilustrar esta relação indireta e não determinante Sen apresenta um quadro com os dados da expectativa de vida e do PIB *per capita* de 1984 de

cinco países: China, Sri Lanka, Brasil, México e África do Sul. A TABELA 1.1 mostra estes mesmos dados para o ano de 2011:

TABELA .1 – PIB *per capita* e expectativa de vida ao nascer

	PIB <i>per capita</i> (USD)	Expectativa de vida ao nascer (anos)
China	5.442	75
Sri Lanka	2.836	74
Brasil	12.576	73
México	9.699	77
África do Sul	7.943	55

Fonte: Banco Mundial (2011)<sup>12</sup>

Embora os dados e as “posições no *ranking*” destes países tenham mudado consideravelmente desde 1984, o exercício ainda cumpre o seu propósito – ilustrar a dissonância entre a renda e a expectativa de vida. Único país de renda média baixa da tabela, os habitantes do Sri Lanka têm expectativa de vida próxima à dos países com maior longevidade. Por outro lado, mesmo apresentando renda maior que a do Sri Lanka e que a da China, a África do Sul apresenta uma expectativa de vida surpreendentemente baixa (tendo aumentado apenas 1 ano desde 1984). Reiterando que crescimento econômico não é sinônimo de desenvolvimento, Sen admite que o crescimento do PIB, entre outros aspectos, tende a aumentar as condições de vida dos habitantes de um país, incluindo a expectativa de vida. No entanto, o contraste apresentado na TABELA 1.1 destaca que esta relação não é direta e que o aumento das condições de vida das pessoas requer variáveis muito além do aumento de sua renda – a prosperidade material não determina o bem-estar das pessoas. Sen avança em sua argumentação das diferenças entre desenvolvimento e crescimento econômico – o crescimento econômico tem uma única preocupação – o aumento do PIB *per capita*. Sen argumenta que é perfeitamente possível o cenário no qual um país cresça, mas que internamente este crescimento tenha se dado apenas entre os ricos, onde os pobres ficaram ainda mais pobres em valores nominais. Ou seja, umas das razões pelas quais o crescimento econômico não é sinônimo de desenvolvimento, é que este não se preocupa com um importante aspecto – a distribuição. A distribuição deve ser levada em consideração, não apenas no que se refere a renda, mas em todas as variáveis

<sup>12</sup> Disponível em: <<http://data.worldbank.org/>>. Acesso em: 23 set. 2013.

que refletem as condições de vida das pessoas – expectativa de vida, mortalidade, escolaridade, etc. – e não apenas entre faixas de renda, mas também entre os gêneros – masculino e feminino, faixas etárias, localização geográfica, etnia e raça. Em suma, o PIB *per capita* mede a renda – e, portanto, os meios financeiros dos quais as pessoas dispõem. Para análise do desenvolvimento, mais importantes que os meios são os fins. Desta forma, desenvolvimento precisa ir muito além do crescimento econômico. Grande parte da literatura contemporânea apresenta um movimento convergente sobre o reconhecimento de outras variáveis, para além do PIB *per capita*, para a discussão sobre o desenvolvimento (STIGLITZ e HOFF, 2001; CORNIA, 2003; FIELDS, 2001).

Com efeito, a análise do desenvolvimento deve focar a consecução de melhores condições de vida, e priorizar a vida que cada indivíduo queira viver. É claro que ao se falar em “alcançar melhores condições de vida”, pode-se entender uma vida longa, saudável e sem privações materiais básicas, de modo que as variáveis expectativa de vida, acesso à saúde e a uma renda capaz de garantir uma vida digna são relevantes ao conceito de desenvolvimento. No entanto, Sen afirma ser impossível o estabelecimento de um pacote padrão de desenvolvimento, porque este deve levar em conta as percepções de cada indivíduo – que são exclusivas. “As pessoas valorizam suas habilidades em **fazerem** certas coisas e de alcançarem certos tipos de **serem** (como serem bem nutridas, serem livres da mortalidade evitável, serem capazes de se mover como desejam, e assim por diante)” (Sen, 1988, p. 22, destaque nosso). O autor afirma que estes “seres” e “fazerem” podem ser genericamente chamados de “funcionalidades” de uma pessoa. Desta forma, o que chamamos de bem-estar, qualidade de vida ou boa condição de vida pode ser entendido como a consecução das funcionalidades das pessoas. Nesta construção teórica, os aspectos materiais como o PIB *per capita* ou as mercadorias são importantes, mas não representam fins em si mesmos – são meios; e as funcionalidades são os fins.

As funcionalidades são individuais e variam de pessoa para pessoa. Conforme explicita Sen, “características de mercadorias são impessoais numa maneira que as funcionalidades não podem ser, uma vez que estas são características de *pessoas*, enquanto as primeiras são características de *coisas*” (1988, p.23). Esta citação nos remete ao primeiro princípio fundador da Organização Internacional do Trabalho (OIT), tal como exposto no Artigo 427 do Tratado de Versalhes – “[...] o trabalho não deve ser considerado apenas como uma mercadoria ou artigo de comércio” – princípio resumido anos depois, em 1944 pela Declaração de Filadélfia – “o trabalho não é uma mercadoria<sup>13</sup>”. Para que as funcionalidades sejam contempladas, além dos meios, é necessária a disponibilidade de

---

<sup>13</sup> Artigo I, Alínea: “a”.

bens e serviços públicos como educação, saúde, segurança, dentre outros. A grande contribuição de Sen para o debate sobre desenvolvimento, é que este deve ser visto em termos das funcionalidades alcançadas. Sen consolidou sua proposta de mudança de paradigma na chamada Abordagem das Capacidades.

A Abordagem das Capacidades se contrapõe à abordagem utilitarista do bem-estar humano focada essencialmente na variável renda. Conforme exposto no parágrafo anterior, funcionalidades são tudo que as pessoas podem ser ou fazer. Capacidades, por sua vez, é o conjunto das funcionalidades das pessoas. Estas capacidades, também são chamadas de liberdades substantivas. Neste sentido, desenvolvimento é entendido como o processo de ampliação das liberdades substantivas individuais. A liberdade é o principal objetivo do desenvolvimento – desenvolvimento como liberdade. Nas palavras do autor:

Funcionalidade é a realização, enquanto capacidade é a habilidade de realizar. Funcionalidades estão, de certo modo, mais diretamente relacionadas às condições de vida, uma vez que existem diferentes aspectos de condições de vida. Capacidades, por sua vez, são noções de liberdade, num sentido positivo<sup>14</sup>: quais são as reais oportunidades que você tem com relação à vida que você quer viver. (SEN apud ROBEYNS, 2000, p.11).

Para esclarecer melhor a diferenciação entre funcionalidades e capacidades, Sen cita um exemplo de uma pessoa rica que faz jejum e outra pobre obrigada a passar fome. Neste caso, ambas tem a mesma funcionalidade realizada em relação a comer ou nutrir-se, ou seja, ambas não comem. A diferença é que a pessoa rica tem um conjunto de capacidades maior do que a pessoa pobre, uma vez que a pessoa rica pode escolher comer bem, enquanto que para a pessoa pobre esta é uma escolha impossível (SEN apud ROBEYNS, 2000).

Diante do exposto, ao mesmo tempo em que a importância do crescimento econômico é validada (renda enquanto funcionalidade), este também tem sua importância diminuída, não sendo um fim em si mesmo, pois o propósito de qualquer atividade econômica é acrescentar ao bem-estar dos indivíduos (STIGLITZ, 2002). Neste sentido, muito mais do que a simples acumulação de capital, o desenvolvimento é o processo de transformação de uma sociedade, com vistas à melhoria de seu bem-estar e qualidade de vida.

---

<sup>14</sup> Tal como exposto por Isaiah Berlin no ensaio *Two Concepts of Liberty* (1958), ou seja, liberdade positiva como “presença de condições para”, em contraposição ao conceito de liberdade negativa que se refere à “ausência de proibições para”.

O presente trabalho compartilha o entendimento de que as pessoas são a verdadeira riqueza de uma nação e que o desenvolvimento não deve ser medido apenas pelos avanços econômicos com foco na contabilidade da renda nacional, mas nas melhorias do bem-estar humano. Desta forma, o conceito de desenvolvimento aqui utilizado como referencial teórico é o conceito de desenvolvimento como liberdade tal como exposto pelo economista indiano Amartya Sen.

Com efeito, este é o marco de pensamento deste trabalho. No entanto, devido às dificuldades de se operacionalizar o conceito enquanto efetivo instrumento para avaliação de intervenções sociais, utilizar-se-á o conceito de desenvolvimento humano, e principalmente o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) – “um índice tão vulgar quanto o PIB, mas mais relevante para nossas vidas” (Amartya Sen). Pode-se afirmar que o desenvolvimento humano é a mais ampla e acertada iniciativa de se operacionalizar o desenvolvimento como liberdade.

O conceito de desenvolvimento humano, composto por três dimensões básicas – educação, saúde e renda, procura analisar o nível de desenvolvimento de uma determinada unidade geográfica sob a perspectiva mais ampla do que a simples relação entre o PIB e a população. Para tanto, além da renda, incorpora as dimensões saúde e educação. O que está por trás dessa combinação é a ideia de que o crescimento material refletido na renda deve vir acompanhado do aumento na qualidade de vida da população, refletido pelo aumento de sua expectativa de vida e de uma expansão nas condições de educação, de modo a tornar efetivamente universal esse crescimento. Criado pelo economista paquistanês Mahbub ul Haq e por Amartya Sen, o IDH é publicado anualmente por meio do Relatório de Desenvolvimento Humano pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

É certo que não há uma receita única para a consecução do desenvolvimento humano, e que cada país deve trabalhar de acordo a suas especificidades para melhorar as condições de vida de sua população. Por outro lado, o desenvolvimento humano pode ser balizado por princípios universais e fulcrais tais como o respeito aos direitos humanos, a equidade e a liberdade como objetivos e a sustentabilidade de resultados positivos conquistados ao longo do tempo. O desenvolvimento humano é alcançado por meio do combate aos processos que empobrecem as pessoas como, por exemplo, o trabalho infantil. Este é um dos principais processos de perpetuação do ciclo vicioso da pobreza, uma vez que impede o acesso de crianças a educação, minando suas possibilidades de melhorar suas condições de vida. Caracteriza-se ainda por cercear a liberdade das crianças,

privando-as de vidas longas, saudáveis e criativas. O trabalho infantil deve ser, portanto, eliminado para atingir-se o desenvolvimento como liberdade. Para dar uma última palavra a Sen (1988, p.30) – “o trabalho sobre economia do desenvolvimento não precisa aguardar uma solução completa sobre o conceito de desenvolvimento”.

### 1.1.2. Como classificar o desenvolvimento?

“Um país desenvolvido é aquele que permite a todos os seus cidadãos desfrutarem de uma vida livre e saudável em um ambiente seguro. E um genuíno país em desenvolvimento é aquele em que sua sociedade civil é capaz de insistir, não apenas em bem-estar material, mas em melhores padrões de direitos humanos e de proteção ao meio ambiente<sup>15</sup>”.

Kofi Annan (Secretário-Geral das Nações Unidas de 1997-2007)

Pobres e ricos, atrasados e avançados, subdesenvolvidos e desenvolvidos, pouco desenvolvidos e muito desenvolvidos, Norte e Sul, novos e pioneiros, primeiro, segundo e terceiro mundos, industrializados e não-industrializados, enfim, a literatura está repleta de terminologias para classificar o desenvolvimento dos países (IMF, 2011, p.5). Apesar de haver muitas classificações, é possível identificar aquelas de maior uso e aceitação. De qualquer maneira, é fundamental que os países sejam classificados de acordo com o seu nível de desenvolvimento, mesmo que esta classificação seja vulgar, conforme mencionado por Amartya Sen. A classificação é importante porque baliza a cooperação internacional e situa os países para que possam avançar rumo ao patamar que querem alcançar.

Após a Segunda Guerra Mundial, não existia uma ampla aceitação sobre quais critérios deveriam balizar a classificação dos países. A partir desta ausência de classificação, muitos países tomaram como referência a composição da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Assim sendo, cerca de 15% dos países do mundo foram classificados como desenvolvidos. É interessante notar que, apesar da própria OCDE não considerar sua composição como critério de classificação dos países como desenvolvidos, o preâmbulo de sua convenção inclui a referência “Acreditando, que as

---

<sup>15</sup> Discurso proferido no dia 12 de fevereiro de 2000 por ocasião da X Sessão da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento. No original: “A developed country is one that allows all its citizens to enjoy a free and healthy life in a safe environment. And a genuinely developing country is one in which civil society is able to insist, not only on material well-being, but on improving standards of human rights and environmental protection as well”. Íntegra disponível em: [http://unctad.org/en/docs/ux\\_tdl365.en.pdf](http://unctad.org/en/docs/ux_tdl365.en.pdf). Acesso em: 12. nov. 2013.

nações mais avançadas economicamente devem cooperar assistindo com o melhor de sua capacidade aos países em processo de desenvolvimento econômico<sup>16</sup>” (OCDE, 1960).

Em 1954, o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) da Organização das Nações Unidas (ONU), por meio da Resolução 434B (XIV) solicitou que:

O Secretário-Geral da ONU, em co-operação com a Organização Internacional do Trabalho e outras agências especializadas apropriadas reunissem um pequeno grupo de especialistas para elaborar um relatório sobre os métodos mais satisfatórios de definição e mensuração do padrões de vida e de suas mudanças nos vários países, considerando as possibilidades de comparações internacionais. (UN, 1961, p.5).

A partir desta solicitação, no mesmo ano, a Assembleia-Geral da ONU, por meio da Resolução 527 (VI) solicitou:

A elaboração de métodos e técnicas estatísticas adequadas de modo a melhor facilitar a coleta e uso de dados pertinentes, a fim de possibilitar a publicação de relatórios anuais pelo Secretário-Geral mostrando mudanças nos níveis absolutos das condições de vida em todos os países. (ONU, 1952 apud IMF, 2011, p.6).

Assim, num esforço conjunto da ONU, e de suas agências especializadas OIT, Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e Organização Mundial da Saúde (OMS), foi publicado em 1954 o relatório Definição Internacional da Mensuração dos Níveis de Vida, que, revisto em 1961, constitui-se um documento histórico por ser o pioneiro documento a abordar o tema das condições de vida nos países. É interessante notar, que enquanto a economia e os governos de maneira geral se preocupavam basicamente com o crescimento econômico, conforme exposto na seção anterior, as Nações Unidas já se consideravam vários outros aspectos, para além da renda, como integrantes do desenvolvimento, a saber: (i) saúde, incluindo questões demográficas; (ii) alimentos e nutrição; (iii) educação, incluindo alfabetização e habilidades; (iv) condições de trabalho; (v) situação do emprego; (vi) consumo e poupança agregada; (vii) transporte; (viii) habitação, incluindo instalações domésticas; (ix) vestuário; (x) recreação e divertimento; (xi) seguridade social, e; (xii) liberdades humanas. Infelizmente, o relatório não gerou os resultados esperados.

Em 1949, o presidente dos EUA Harry Truman proferiu seu famoso discurso de posse – o discurso dos quatro pontos, no qual afirmou: “Quarto, nós devemos embarcar em um novo e ousado programa para fazer os benefícios de nosso avanço científico e

---

<sup>16</sup> Disponível em: <<http://www.oecd.org/general/conventionontheorganisationforeconomicco-operationanddevelopment.htm>>. Acesso em: 30 set. 2013.

progresso industrial disponíveis para a melhoria e crescimento das áreas subdesenvolvidas<sup>17</sup>”. Pouco tempo depois, tornou-se amplamente aceita a divisão dos países em desenvolvidos e subdesenvolvidos, principalmente devido à cooperação internacional e como esta deveria ser realizada entre os países.

Cabe ressaltar que até a divisão dos países entre primeiro, segundo e terceiros mundos, que resiste até os dias de hoje, consiste numa divisão geopolítica do mundo no contexto da Guerra Fria. Os países de primeiro mundo foram aqueles alinhados aos Estados Unidos da América, os de segundo mundo alinhados à União das Repúblicas Socialistas Soviéticas enquanto que os de terceiro mundo foram os não-alinhados ou neutros. Mais tarde, os termos assumiram semânticas diferentes e passaram a refletir o nível de desenvolvimento dos países – países de primeiro mundo eram os países desenvolvidos, industrializados e capitalistas. Os de segundo mundo eram os desenvolvidos, industrializados e socialistas. Os de terceiro mundo, por sua vez, eram os países subdesenvolvidos. Durante toda a Guerra Fria, o mundo permaneceu engessado na divisão dos países em Primeiro, Segundo e Terceiro mundos, cada qual com suas especificidades e normas econômicas, sendo que com a queda do Muro de Berlim, caiu também o termo Segundo Mundo (WILLIAMSON, 2004, p.2).

Atualmente, existem várias metodologias de classificação do desenvolvimento dos países. Pode-se afirmar que as principais metodologias de classificação são aquelas elaboradas por organizações internacionais, a saber: PNUD, Banco Mundial e FMI. As metodologias são diferentes entre si, porém todas amplamente aceitas.

Em 1990 o PNUD lançou o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) no Relatório de Desenvolvimento Humano. Conforme exposto acima, o IDH está baseado no conceito de desenvolvimento humano, que além da renda, incorpora também as dimensões saúde e educação. Dentre as vantagens comparativas do IDH, podemos enumerar: (i) o número reduzido de dimensões de construção do índice, que tem servido para manter a simplicidade de sua compreensão; (ii) permite a construção de modelos visuais que facilitam a comparação geográfica e temporal; (iii) composto por indicadores disponíveis na maioria dos países do mundo (GUIMARÃES e JANNUZI, 2005, p.75). Por outro lado, muitas críticas têm sido feitas ao IDH, de maneira semelhante às intensas críticas feitas ao PIB, ou seja, que o indicador não capta todas as dimensões importantes do desenvolvimento, que sua simplicidade aritmética pode resultar em distorções, que negligencia disparidades internas,

---

<sup>17</sup> Disponível em: [http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/50yr\\_archive/inagural20jan1949.htm](http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/50yr_archive/inagural20jan1949.htm). Acesso em: 20 fev. 2013.



ou até mesmo que não é capaz de refletir às mudanças sociais da maneira adequada. Embora as críticas sejam pertinentes e contribuam ao aprimoramento do indicador, pode-se afirmar com segurança que o IDH representa um importante avanço com relação ao PIB enquanto indicador de nível de desenvolvimento. O sistema de desenvolvimento humano classifica os países do mundo de acordo com sua posição na distribuição dos quartis da lista de classificação. Os países localizados no primeiro quartil (ou 25º percentil) são aqueles de “desenvolvimento humano muito alto”, os do segundo quartil são os de “desenvolvimento humano alto”, e nos dois últimos quartis estão os de “desenvolvimento humano médio” e “desenvolvimento humano baixo”, respectivamente (UNDP, 2013, p.140).

De acordo com a terminologia do Banco Mundial, os países são classificados como de renda alta, renda média-alta, renda média-baixa e baixa. O Banco destaca que a classificação é realizada com propósitos operacionais e analíticos e tem como critério central, o Produto Nacional Bruto (PNB) *per capita*. Destaca ainda que a classificação pela renda não reflete necessariamente o *status* de desenvolvimento de cada país. Apesar disto, o sistema do Banco Mundial é amplamente utilizado na literatura e pela cooperação internacional como parâmetro para classificar o desenvolvimento dos países. Segundo a mais recente classificação, os países com um PNB menor que USD 1,035 são os países de renda baixa, de USD 1,036 a USD 4,085 são países de renda média-baixa, de USD 4,086 a USD 12,615 países de renda média-alta, e a partir de USD 12,616 países de renda alta. Cabe ressaltar, que os países classificados como de renda média ou renda-baixa são referidos pelo Banco também como países em desenvolvimento.

O FMI classifica<sup>18</sup> como economias avançadas os países membros da OCDE conforme composição de 1990, com exceção da Turquia. Assim, 35 países do mundo são classificados como economias avançadas, sendo que os sete mais ricos, são sub-classificados como as “mais avançadas economias” do mundo, ou Grupo dos 7 (G7). Os outros países do mundo são classificados como: mercados emergentes e economias em desenvolvimento (EMDE)<sup>19</sup>, economias de renda média, países de renda-baixa (LIC). Ao todo, 153 países são classificados como economias emergentes. O patamar de baixa-renda foi definido como o 45º percentil do PIB *per capita* dos EMDE em 1990. Cabe ressaltar, que o FMI não classifica pequenos países, definidos por meio do critério população, ou seja, aqueles cuja população média de 1950 a 2011 é inferior a 1 milhão de habitantes. A classificação do FMI tem o objetivo “facilitar a análise proporcionando um método

---

<sup>18</sup> Nem todos os países do mundo são classificados pelo FMI. Alguns por não serem membros do Fundo, como Anguilla, Cuba, Montserrat e República Democrática Popular da Coreia (Coreia do Norte), e outros como Palau e Somália, por limitações na obtenção de dados estatísticos.

<sup>19</sup> A China e a Índia são classificadas como EMDE, e não LIC, apesar do PIB *per capita*.

significativo e razoável de organização dos dados” (IMF, 2013, p. 155), e baseia-se em critérios analíticos e principalmente no PIB *per capita*.

A TABELA 1.2 o ilustra o sistema de classificação dos três organismos internacionais.

TABELA 1.2 – Classificações dos países do PNUD, FMI e Banco Mundial

Nível de desenvolvimento	Banco Mundial	FMI	PNUD
Maior	Renda alta	Economias mais avançadas	Desenvolvimento humano muito alto
Alto	Renda média-alta	Economias avançadas	Desenvolvimento humano alto
Médio	Renda média-baixa	Mercados emergentes e economias em desenvolvimento	Desenvolvimento humano médio
Menor	Renda baixa	Economias de renda baixa	Desenvolvimento humano baixo

Fontes: Banco Mundial, 2013; FMI, 2013; PNUD, 2013.

A classificação dos países é fundamental, pois define os critérios de elegibilidade dos países para serem receptores da cooperação internacional. Além disto, mesmo que de maneira vulgar, reflete o nível de desenvolvimento dos países. Isto possibilita que aos governantes balizarem suas decisões, à população demandar dos governantes, à opinião pública tecer análises e comparações também pressionando a classe política e a burocracia estatal a contínua otimização da máquina pública e do melhoramento dos serviços públicos prestados à sociedade de maneira geral.

## 1.2. Trabalho infantil como forma inaceitável de trabalho

“Mas não se pode construir um efetivo ambiente de cooperação e que melhore as condições de competitividade em nossos países descuidando

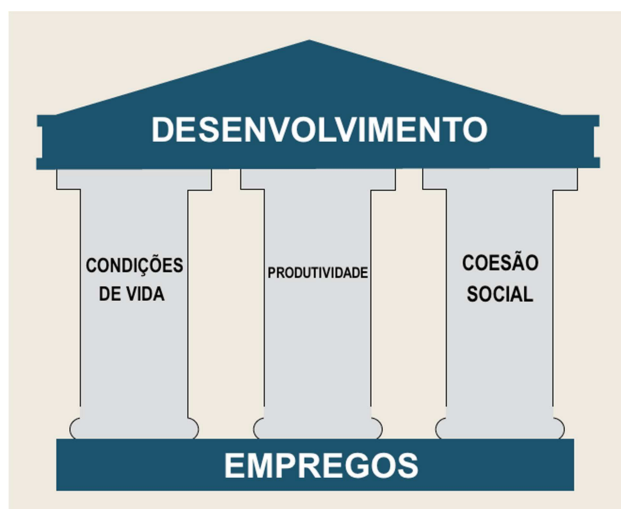
da proteção social e da promoção do trabalho decente, tal como definido no âmbito da OIT<sup>20</sup>.

Dilma Rousseff (Presidenta da República Federativa do Brasil, de 2011-Atualmente)

### 1.2.1. Trabalho decente

O trabalho é o aspecto central do desenvolvimento, pois age como elo de ligação entre o crescimento econômico e o desenvolvimento social. O trabalho é muito valorizado por ser o principal meio gerador de renda da esmagadora maioria das pessoas. No entanto, além de sua utilidade econômica, o trabalho gera outros benefícios, mais subjetivos e psicológicos dando sentido de utilidade e autoestima aos indivíduos, estimulando a coesão social e contribuindo para a felicidade das pessoas.

FIGURA 1.2 – Empregos e Desenvolvimento



Fonte: WORLD BANK, 2013, p. 8, tradução nossa.

Conforme explicitado pelo Banco Mundial (WORLD BANK, 2013), O desenvolvimento acontece por meio do trabalho. Os empregos representam mais do que os ganhos materiais e os benefícios que eles fornecem, representam também a individualidade das pessoas e como estas se relacionam numa sociedade. Neste sentido, conforme ilustra a FIGURA 1.2 acima, os empregos são a base de uma sociedade e de seu desenvolvimento, pois sustenta as condições de vida, a produtividade e a coesão social de sua população, possibilitando, assim, o desenvolvimento.

A função social do trabalho pode ser mais bem compreendida à luz da Abordagem das Capacidades de Amartya Sen explicitada no tópico anterior. O trabalho pode ser entendido tanto como uma capacidade quanto como uma funcionalidade. Capacidade porque é por meio do trabalho que o indivíduo alcança suas principais funcionalidades, tais como se alimentar, se divertir, se relacionar com outros indivíduos, cuidar de sua saúde,

<sup>20</sup> Em discurso proferido no dia 17 nov. 2012 durante a Primeira Sessão Plenária da Cúpula Ibero-Americana - Cádiz/Espanha. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/imprensa/discursos/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-a-primeira-sessao-plenaria-da-cupula-ibero-americana-cadiz-espanha>. Acesso em: 21 ago. 2013.

dentre outras. Neste sentido, o trabalho consiste numa das principais capacidades que os indivíduos têm à sua disposição. Desta forma, o trabalho é um meio privilegiado para que as pessoas ampliem suas liberdades substantivas para que possam levar a vida que querem. No entanto, é importante ressaltar que nem todo trabalho consiste numa capacidade, sendo benéfico aos indivíduos. Determinados tipos de trabalho como aqueles exercidos em condições de risco de morte e insalubridade, ou em condições análogas à escravidão, ou aqueles exercidos de maneira discriminada e mal remunerada, consistem numa privação das liberdades substantivas dos indivíduos. Estas são as formas inaceitáveis de trabalho devendo, portanto, serem eliminadas. Em suma, não basta ser trabalho, tem que ser trabalho decente.

O trabalho decente, segundo a OIT, é o trabalho produtivo e adequadamente remunerado, exercido em condições de liberdade, equidade, e segurança, sem quaisquer formas de discriminação, e capaz de garantir uma vida digna a todas as pessoas que vivem de seu trabalho. Este conceito sintetiza o mandato histórico da OIT assim como as convenções internacionais do trabalho. O trabalho escravo, assim como o trabalho infantil, são as antíteses do trabalho decente (OIT, 2009). Conforme já destacado, o trabalho decente é o melhor elo entre o desenvolvimento econômico e o humano. Todos os tipos de liberdade são importantes, mas apenas o acesso ao trabalho decente “pode converter o crescimento econômico em desenvolvimento humano” (CEPAL, OIT e PNUD, 2008, p. 12).

O trabalho é um fim em si mesmo e não apenas mais um fator de produção. A doutrina da Economia Clássica trata o trabalho de maneira igual aos outros fatores de produção, que são terra, capital e trabalho. No entanto, além de ser uma capacidade fundamental, ou seja, uma liberdade substantiva que viabiliza a consecução das funcionalidades, o trabalho também pode ser compreendido como uma funcionalidade. Ou seja, consiste numa realização da capacidade, sendo um fim em si mesmo.

A abolição do trabalho infantil constitui o sexto princípio fundador da OIT – “a abolição do trabalho infantil e a imposição de limitações ao trabalho dos jovens de maneira a permitir a continuação de sua educação e assegurar seu desenvolvimento físico adequado<sup>21</sup>”.

---

<sup>21</sup> Tratado de Versalhes. Artigo 427.

## 1.2.2. Trabalho infantil

“Apenas reflita: há 20 anos, muitos países negavam completamente que tinham um problema de trabalho infantil. 20 anos atrás, fomos informados que a Convenção 138 da OIT sobre a idade mínima para o trabalho – a Convenção básica da OIT sobre trabalho infantil – não era ratificável. Agora ela tem 166 ratificações. A Convenção 182 sobre as piores formas tem 177 – faltam apenas nove para alcançar a ratificação universal. [...]. Nada disto é utópico hoje. Nós não estamos sonhando. Estamos aqui para colocar em prática a ação estratégica que vai acabar com o trabalho infantil. Estamos preparando nossos planos e não as nossas desculpas<sup>22</sup>”.

Guy Ryder (Diretor-Geral da OIT, de 2012-atualmente)

Segundo estimativas mais recentes (OIT, 2013), existem hoje no mundo 168 milhões de crianças em situação de trabalho infantil, o que representa 11% da população mundial de crianças. Destas, 85 milhões estão expostas às piores formas de trabalho infantil. Embora o maior percentual de crianças trabalhadoras se encontre em países de baixa renda, – como a Tanzânia, o maior número de crianças em termos absolutos se encontra nos países de renda média – como o Brasil.

O trabalho infantil constitui uma grave violação aos direitos humanos e aos princípios e direitos fundamentais do trabalho. O trabalho infantil priva a criança de viver a completude da infância e de desenvolver seu potencial, ferindo sua dignidade e prejudicando seu desenvolvimento físico e mental (TABATABAI, 2006). Esta violação de direitos está intimamente associada à questão do desenvolvimento. Conforme já exposto, o conceito de desenvolvimento humano está baseado em três dimensões: saúde, educação e renda. Crianças submetidas ao trabalho infantil sofrem consequências em cada um destes três elementos. Na educação, porque crianças em situação de trabalho infantil tendem à evasão escolar e, portanto, apresentam uma menor média de anos de escolaridade. As que conseguem permanecer estudando, apesar de trabalharem no contra turno, apresentam menor desempenho em relação às outras crianças, devido ao desgaste físico e mental gerado pelo trabalho precoce. Em alguns casos, o trabalho infantil pode ser a consequência ao invés da causa das crianças estarem fora da escola (OXFAM INTERNATIONAL, 1999 apud WORLD BANK, 2000, p. 225). Na saúde, devido aos efeitos danosos ao desenvolvimento físico e mental que o trabalho infantil causa à criança diminuindo

---

<sup>22</sup> Em discurso proferido em Brasília no dia 8 de outubro de 2013. Íntegra disponível em: <http://childlabour2013.org/discurso-por-guy-ryder-diretor-geral-da-oit/?lang=pt-br>. Acesso em: 14 nov. 2013.

consideravelmente sua expectativa de vida. E na renda, uma vez que o trabalho infantil consiste num ciclo vicioso de perpetuação da pobreza das famílias.

Ainda sobre a correlação entre trabalho infantil e desenvolvimento, o economista Hamid Tabatabai (2006) traçou os principais elos entre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e o trabalho infantil. Segundo Tabatabai, a pobreza é muitas vezes a principal razão pela qual crianças começam a trabalhar prematuramente. O trabalho infantil acaba perpetuando este ciclo de pobreza, uma vez que retira das crianças a oportunidade de terem uma boa educação e melhorarem de vida no futuro.

Neste sentido, a erradicação da fome e da pobreza extrema (ODM 1 – Acabar com a fome e a miséria) é de fundamental importância para a redução do trabalho infantil, que por sua vez, é condição essencial para a redução sustentável da pobreza. A relação entre trabalho infantil e pobreza extrema é de interdependência. A educação, por sua vez, é a melhor maneira de combater o trabalho infantil, tanto em curto quanto em longo prazo. Em curto, porque as crianças estando na escola não estarão trabalhando. Em longo, porque terão as habilidades desenvolvidas e as chances aumentadas para conseguir um trabalho decente quando adultas (ODM 2 – Educação básica de qualidade para todos) tornando-se, portanto fundamental para o combate ao trabalho infantil. Os outros seis ODMs também possuem elos com a questão do trabalho infantil. As crianças do sexo feminino são as mais submetidas ao trabalho infantil doméstico, que é caracterizado como uma das piores formas de trabalho infantil.

FIGURA 1.3 – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs)



Fonte: Retirada do Google Imagens em novembro de 2013

desenvolvimento (ODM 8 – Todo mundo trabalhando pelo desenvolvimento) perpassa, necessariamente, pela promoção do trabalho decente que inclui o combate ao trabalho infantil e a promoção do primeiro emprego aos jovens em conformidade com a meta 1b<sup>23</sup> dos ODM.

Conforme estabelecido pelos tratados internacionais, o trabalho infantil não é ético. A ética pode ser definida como o conjunto de princípios que rege a sociedade, os quais possuem características universais. Determinados tipos de trabalho que são ruins em qualquer contexto, como o trabalho forçado, o trabalho infantil, a exploração sexual e o trabalho sem proteção ou direitos do setor informal são considerados universalmente contrários aos valores sociais fundamentais e, portanto, inaceitáveis. Neste sentido, as

<sup>23</sup> Alcançar o emprego pleno produtivo e o trabalho decente para todos, incluindo mulheres e jovens.

normas fundamentais do trabalho são direitos essenciais que devem ser reconhecidos independentemente de estarem ou não contemplados nas legislações nacionais, porque são consubstanciais a toda sociedade decente. O marco deste pensamento baseado em direitos transcende o reconhecimento jurídico, ou seja, abarca tanto o domínio puro da lei quanto o aspecto mais amplo da ética social. Desta forma, tais direitos são prévios e não posteriores ao reconhecimento jurídico (SEN, 2000). De qualquer maneira, o trabalho infantil constitui um difícil problema. Muitos afirmam que a eliminação do trabalho infantil vai contra os próprios interesses das crianças, cujas famílias têm, no trabalho infantil, uma importante fonte de renda. Sendo as famílias pobres, e eliminando-se o trabalho infantil, as crianças destas famílias sofrerão as piores consequências da pobreza, como a desnutrição, a fome e a morte. Este tipo de argumento é simplista e consiste num discurso de manutenção do *status quo*, punindo as crianças a repetirem a história dos seus pais e privando-as de sua liberdade de escolha de uma trajetória diferente e livre da pobreza.

O Programa Internacional para a Eliminação do Trabalho Infantil<sup>24</sup> (IPEC) da OIT tem o objetivo de erradicar o trabalho infantil de forma progressiva. A principal estratégia do programa é desenvolver e fortalecer as capacidades dos países no combate ao trabalho infantil, além de promover em nível global a importância do combate a este problema. Atualmente, o IPEC é o maior programa da OIT e está presente em 88 países nos cinco continentes. A principal forma de atuação do programa é por intermédio de projetos de cooperação técnica que são implementados com recursos de países doadores em parceria com os governos dos países beneficiários, assim como organizações da sociedade civil. O programa apoia, por meio destes projetos, a elaboração e implementação de planos nacionais de erradicação e prevenção do trabalho infantil. Esta estratégia é denominada – Programa de Duração Determinada (PDD) – que são abrangentes planos desenhados para a eliminação e prevenção do trabalho infantil, especialmente em suas piores formas. Os primeiros três países a receberem projetos de apoio aos Programas de Duração Determinadas (PDDs) foram El Salvador, Nepal e Tanzânia no ano de 2001. Em seguida, entre os anos de 2002 e 2003 três outros países receberam tal apoio: República Dominicana, Costa Rica e Filipinas. Depois, vários outros países receberam o projeto, a saber: África do Sul, Bangladesh, Brasil, Camboja, Gana, Iêmen, Indonésia, Quênia, Líbano, Madagascar, Mongólia, Paquistão, Senegal, Paquistão e Turquia.

---

<sup>24</sup> O IPEC foi criado em 1992 pela OIT e inicialmente implementado em seis países (Brasil, Índia, Indonésia, Quênia, Tailândia e Turquia). No Brasil, foi a célula embrionária do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) implementado pelo Governo Federal em 1996 assim como de outros programas de transferência de renda posteriores.



As Piores Formas de Trabalho Infantil (PFTI) referem-se ao trabalho infantil escravo, à exploração sexual, ao trabalho no tráfico de drogas, dentre outras. De acordo com as palavras do Artigo 3º da Convenção 182 da OIT (1999), as PFTI são definidas como:

- a) *Todas as formas de escravatura ou práticas análogas, tais como a venda de crianças, a servidão por dívidas e a servidão, bem como o trabalho forçado ou obrigatório, incluindo o recrutamento forçado ou obrigatório das crianças com vista à sua utilização em conflitos armados;*
- b) *A utilização, o recrutamento ou a oferta de uma criança para fins de prostituição, de produção de material pornográfico ou de espetáculos pornográficos;*
- c) *A utilização, o recrutamento ou a oferta de uma criança para atividades ilícitas, nomeadamente para a produção e o tráfico de estupefacientes tal como são definidos pelas convenções internacionais pertinentes;*
- d) *Os trabalhos que, pela sua natureza ou pelas condições em que exercidos, são suscetíveis de prejudicar a saúde, a segurança ou a moralidade da criança.*

Em 1997, por iniciativa da Holanda, foi realizada em Amsterdã a I Conferência sobre Trabalho Infantil, reconhecidamente global pela OIT. O principal objetivo desta conferência foi o de sensibilizar a comunidade internacional sobre as formas mais danosas de trabalho infantil e resultou num chamado global para enfrentar o desafio de erradicar a exploração infantil como uma questão de urgência extrema. Este chamado se deu por meio de uma convocação para que os países implementem um “programa de ação de duração determinada para eliminar o trabalho infantil e colocar um fim imediato em suas formas mais intoleráveis<sup>25</sup>”. A II Conferência realizou-se também na Holanda na cidade de Haia em 2010 e resultou no Roteiro para Alcançar a Eliminação das Piores Formas de Trabalho Infantil até 2016. Este Roteiro convocou aos governos para “avaliar o impacto das políticas relevantes sobre as piores formas de trabalho infantil, considerando o gênero e a faixa etária, e colocar em prática medidas preventivas e de duração determinada e tornar disponíveis recursos financeiros suficientes para combater as piores formas de trabalho infantil, incluindo por

---

<sup>25</sup> Fonte: <[http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/media-centre/press-releases/WCMS\\_008044/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/media-centre/press-releases/WCMS_008044/lang-en/index.htm)>. Acesso em: 13 nov. 2013.

meio da cooperação internacional (SZW, 2010)”. O Roteiro de Haia ainda estabeleceu o ano de 2016 como prazo para erradicação de todas as piores formas de trabalho infantil. Nesta ocasião, o Brasil, por se uma referência mundial de combate ao trabalho infantil, foi indicado para sediar a III Conferência Global contra o Trabalho Infantil, a qual foi realizada em Brasília em outubro de 2013 e resultou na Declaração de Brasília e numa visão geral que reforça a necessidade de cooperação internacional de combate ao trabalho infantil, assim como de maiores avanços nas políticas públicas de combate ao trabalho infantil.

### 1.3. Cooperação Internacional

“A terceira é a liberdade da carência, que, traduzida em termos mundiais, significa a compreensão econômica que assegurará a toda nação uma vida saudável e pacífica aos seus habitantes – em todo o mundo<sup>26</sup>”.

Franklin D. Roosevelt (Ex-Presidente dos EUA, de 1933-1945)

#### 1.3.1. Porque e como os países cooperam

De maneira geral, pode-se afirmar que a cooperação internacional é o mecanismo de promoção do desenvolvimento no âmbito internacional. Quando um governo promove o desenvolvimento internamente, ou seja, em seu próprio país, ocorre a chamada política pública. Assim, é possível traçar um paralelo entre a cooperação internacional e a política pública – ambos são processos estruturados de promoção do desenvolvimento, sendo o primeiro no âmbito internacional, e o segundo no âmbito nacional. A política pública, assim como a cooperação internacional tem muitas conceituações. Uma das mais amplas e diretas foi elaborada por Thomas Dye como: “política pública é tudo o que o governo faz ou deixa de fazer” (apud HOWLETT; RAMESH; PERL, 2009). Assim, de maneira ampla e direta, podemos definir a política internacional como tudo que um país faz ou deixa de fazer com relação a outro, e a cooperação internacional como tudo que um país faz em relação a outro com vistas à promoção do desenvolvimento. Neste sentido, a história da cooperação internacional se confunde com a história da formação dos próprios Estados nacionais. No

---

<sup>26</sup> Tradução nossa. Em discurso proferido em 1941. “*The third is freedom from want, which, translated into world terms, means economic understandings which will secure to every nation a healthy peacetime life for its inhabitants everywhere in the world*”. Íntegra disponível em <http://www.fdrlibrary.marist.edu/fourfreedoms>. Acesso em: 16. set. 2013.

entanto, foi a partir do século XX que a cooperação internacional foi estruturada de diversas formas, sendo a principal delas a chamada Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID).

Como transcrito no início deste subcapítulo, durante a Segunda Guerra Mundial o presidente dos Estados Unidos Franklin Delano Roosevelt afirmou, em seu famoso discurso das quatro liberdades, que a liberdade de não passar necessidade seria um dos objetivos dos aliados no pós-guerra (MEIER, 1984, p.20). A CID nasceu com o fim da Segunda Guerra Mundial como instrumento para fomentar o desenvolvimento nos países destruídos pela guerra e nos países em desenvolvimento. Ao mesmo tempo, tratava-se de um instrumento para garantir a fidelidade dos blocos num mundo polarizado entre o leste e o oeste no contexto da Guerra Fria. Assim, pode-se afirmar que o Plano Marshall, em 1947, foi uma das primeiras institucionalizações da cooperação internacional para o desenvolvimento. Determinados a evitar os erros que levaram à Segunda Guerra Mundial, os líderes europeus perceberam que a promoção da paz deve se dar por meio da cooperação entre os países e não por meio da punição aos inimigos derrotados. Assim, criaram em 1948 a Organização para a Cooperação Econômica Europeia (OEEC) para implementar o Plano Marshall, financiado pelos EUA. Anos depois, com a adesão dos EUA e do Canadá, a instituição passou a se chamar Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Com o passar dos anos, outros países também aderiram à organização, a começar pelo Japão em 1964. Devido à sua composição – que incluía os países mais ricos e desenvolvidos do mundo – fazer parte da OCDE constituía critério de classificação dos países como desenvolvidos, conforme já exposto anteriormente. Desde então, a CID tem passado por uma série de mudanças políticas e econômicas que caminham *pari passu* com o processo de desenvolvimento mundial. Neste contexto, um fato importante foi a criação do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (DAC), no âmbito da OCDE em 1961, com o objetivo de:

Promover a cooperação para o desenvolvimento assim como de outras políticas, de modo a contribuir para o desenvolvimento sustentável, incluindo o crescimento econômico a favor dos mais pobres, a redução da pobreza, a melhoria das condições de vida nos países em desenvolvimento e um futuro no qual nenhum país dependerá da ajuda<sup>27</sup>.

Em outras palavras, o DAC foi criado para atuar como um fórum de coordenação da cooperação internacional praticada pelos países doadores tradicionais – a chamada Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD). O Comitê é responsável pela definição dos critérios e

---

<sup>27</sup> Fonte: <<http://www.oecd.org/dac/developmentassistancecommitteeedac.htm>>. Acesso em: 17. out. 2013.

elaboração de uma lista dos países que são “elegíveis” de serem receptores da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento dos países doadores da OCDE. O critério utilizado é o da renda *per capita*.

Além de instrumento ideológico, cabe ressaltar que a cooperação internacional foi utilizada como instrumento neocolonial durante o período de descolonização, e tem permanecido como importante forma de relação entre estados e atores internacionais, mesmo em distintos contextos, tais como a globalização, a luta contra a pobreza e a miséria, a guerra contra o terrorismo e as crises econômicas mundiais. Dentre os principais objetivos da cooperação internacional para o desenvolvimento estão: fortalecimentos das instituições, melhorias legislativas, fomento de políticas públicas, desenvolvimento de capacidades e aumento da conscientização dos direitos humanos.

Para o Brasil, com base no relatório Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional, a cooperação internacional para o desenvolvimento pode ser definida como “a totalidade de recursos investidos pelo governo federal brasileiro, totalmente a fundo perdido, no governo de outros países, em nacionais de outros países em território brasileiro, ou em organizações internacionais com o propósito de contribuir para o desenvolvimento internacional” (IPEA e ABC, 2010, p.11). É certo que o conceito exposto no documento oficial do Governo Brasileiro reflete a posição brasileira com relação à definição da cooperação internacional, ou seja, está alinhada com os interesses, estratégias e contexto da política externa do Brasil. Cooperação Internacional para o Desenvolvimento vai muito além desta definição.

### 1.3.2. Cooperação técnica: a operacionalização da cooperação internacional

Muitas vezes utilizada como sinônimo de cooperação internacional pode-se afirmar que a cooperação técnica constitui-se numa das formas de operacionalização da cooperação internacional. O DAC/OCDE define cooperação técnica como a cooperação prestada por meio da doação de recursos para educação de nacionais dos países receptores ou de recursos utilizados para custear pessoal técnico (consultores, assessores, gestores, etc.) trabalhando para o desenvolvimento do país receptor.

A Liga das Nações criada em 1919 pelo Artigo 387 do Tratado de Versalhes que pôs fim à Primeira Guerra Mundial foi criada com o objetivo de “promover a cooperação internacional e alcançar a paz e a segurança internacional<sup>28</sup>”. Em 1945, após o final da Segunda Guerra Mundial, 51 estados se reuniram em São Francisco para criar a Organização das Nações Unidas por meio da Carta das Nações Unidas, que foi criada com quatro propósitos principais, dentre eles:

3. Conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião<sup>29</sup>.

A cooperação técnica organizada em nível multilateral antecede em muitos anos a criação das Nações Unidas. Desde sua criação, em 1919, a OIT em parceria com a Liga das Nações já enviava conselheiros mediante solicitações de seus países membros. Desde sua criação, entre 1945-1948, OMS, FAO e UNESCO também faziam o mesmo na área de seus mandatos. Esta assessoria técnica era prestada por intermédio do envio de missões para pesquisas, concessão de bolsas de estudo e designação de funcionários dos orçamentos regulares para consultas técnicas. Esta cooperação era prestada mediante demanda dos países membros, que ficaram tão intensas, que as organizações tiveram que começar a contratar especialistas externos para atender a estas demandas (OWEN, 1959). Como várias destas demandas estavam fora das áreas de competências das agências especializadas, a própria ONU começou a atender estas demandas com o seus funcionários regulares. Estava claro que a ONU não seria capaz de atender a toda esta demanda crescente.

---

<sup>28</sup> Tratado de Versalhes. 1919. Preâmbulo. Disponível em: <http://net.lib.byu.edu/~rdh7/wwi/versa/versa1.html>. Acesso em: 06 ago. 2013.

<sup>29</sup> ONU – Organização das Nações Unidas. Carta das Nações Unidas e Estatuto da Corte Internacional de Justiça. Disponível em: [http://unicrio.org.br/img/CartadaONU\\_VersolInternet.pdf](http://unicrio.org.br/img/CartadaONU_VersolInternet.pdf). Acesso em: 06 ago. 2013.

Assim, a Resolução n° 200 (III) da Assembleia Geral da ONU sobre Assistência técnica para o desenvolvimento econômico de 1948 (UN, 1948) criou um fundo anual para atender estas demandas e estabeleceu alguns critérios para a então chamada assistência. Dentre eles: (i) não ser um meio de interferência externa econômica ou política; (ii) ser prestada apenas aos Governos, ou por meio deles; (iii) formulada de modo a endereçar as necessidades do país em questão; (iv) ser fornecida, na medida do possível, na maneira que o país receptor desejar, e; (v) ser de alta qualidade e competência técnica. Alguns meses depois, em 1949, os 18 membros do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) elaboraram a Resolução n° 222 (IX) com o objetivo de criar um programa de cooperação conjunto da ONU e de suas agências, a qual foi submetida à Assembleia Geral na ONU. Em novembro do mesmo ano, a Assembleia Geral sancionou dita Resolução por meio da Resolução n° 304 (IV) de 1949 que estabeleceu o Programa expandido de assistência técnica para o desenvolvimento econômico de países subdesenvolvidos<sup>30</sup>, e criou um fundo especial que seria compartilhado pela ONU, e oito de suas agências especializadas, a saber: OIT, FAO, UNESCO, Organização da Aviação Civil Internacional (OACI), OMS, Organização Meteorológica Mundial (OMM), União Internacional de Telecomunicações (UIT) e Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), (OWEN, 1959). O Programa foi reforçado financeiramente dez anos depois pela Resolução n° 1383 (XIV), que além de convidar aos países a fazerem maiores contribuições financeiras, cria o termo atual que define as relações entre países com vistas ao desenvolvimento – cooperação técnica. De acordo com as palavras da Resolução:

1. *Considera* que na presente circunstância, o termo ‘cooperação técnica’ descreveria de maneira mais precisa a natureza da assistência prestada pelas Nações Unidas e pelas agências especializadas sob programas de assistência técnica.

2. *Expressa o desejo* que o termo ‘assistência técnica’ seja substituído pelo termo ‘cooperação técnica’ para designar tanto o programa regular das Nações Unidas para assistência técnica, quanto o Programa Expandido de Assistência Técnica, e solicita ao Conselho Econômico e Social de considerar a possibilidade de tal mudança [...]. (UN, 1959).

---

<sup>30</sup> *Expanded programme of technical assistance for economic development of under-developed countries.*

Tal como exposto, o Programa era coordenado pelo Conselho de Assistência Técnica (TAB), integrado por representantes de cada uma das agências participantes. Com o fortalecimento do programa, foi necessária a abertura de escritórios no terreno, ou seja, nos países receptores da cooperação da ONU. Cada escritório era liderado por um Representante-Residente, responsável pela coordenação entre os especialistas internacionais e representantes do governo do país receptor, e pela avaliação da efetividade das intervenções. Em 1959, cerca de 8.000 especialistas internacionais já haviam sido recrutados em mais de 70 países, para fornecer assistência para cerca de 135 países. A principal forma de assistência era o compartilhamento de experiências de países desenvolvidos aos subdesenvolvidos, mas também eram compartilhadas experiências de países subdesenvolvidos para outros países subdesenvolvidos.

Os principais beneficiários do Programa expandido de assistência técnica eram os países em desenvolvimento, principalmente países recém-independentes como Marrocos (1956), Líbia (1947) e Tunísia (1956).

### 1.3.3. Cooperação internacional como relação de poder

“[...] o Brasil ainda recebe ajuda, então, para o bem ou para o mal, seu programa de ajuda está corroendo a distinção entre doadores e recebedores, e desta forma minando o velho sistema da ajuda de cima para baixo, ditada pelos doadores<sup>31</sup>”.

*The Economist* (edição de 15 de julho de 2010, tradução nossa)

Conforme exposto pelo pesquisador Bruno Ayllón, pode-se considerar a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento como uma unidade de análise com seus diferentes elementos constitutivos: os agentes, as interações dinâmicas, que eles estabelecem e a estrutura de poder (IPEA, 2013, p.10). A estrutura de poder está na origem da cooperação internacional e por meio da redefinição desta estrutura de poder ao longo dos anos, a própria cooperação internacional tem se redefinido.

O fim da Guerra Fria resultou em uma redefinição das relações de poder. Segundo Joseph Nye, “poder é uma relação, que por definição implica algum contexto<sup>32</sup>” (1990, p. 160). Deste modo, este novo contexto foi caracterizado pelo aumento da interdependência econômica, pelo protagonismo dos atores transnacionais, pelo nacionalismo de estados fracos, pela propagação da tecnologia e finalmente, pelas mudanças políticas. Neste novo mundo, as soluções para a interdependência requeriam ação coletiva e cooperação internacional. No entanto, esta visão de cooperação ainda era a *top-down*, ou seja, dos países ricos para os pobres, dos poderosos para os fracos. Joseph Nye cita um exemplo de que os Estados Unidos não podia usar seu *hard power* para forçar o Peru a combater efetivamente a produção de cocaína se o governo do Peru era fraco e não conseguia lidar com os traficantes. Por outro lado, os Estados Unidos não conseguiam controlar a demanda interna por cocaína e, portanto, o mercado estava estruturado. Este é necessariamente um objeto para a cooperação internacional dos Estados Unidos junto ao Peru. Da mesma forma, devido à fraqueza de países como o México e de países caribenhos em lidar com seus problemas internos como a pobreza, os Estados Unidos sofreriam as consequências da imigração ilegal, contrabando e tráfico de drogas. Neste sentido, a negligência dos EUA para com estes países resultaria em consequências para a política interna e externa deste país. A questão do meio ambiente é semelhante. O fracasso dos países em

---

<sup>31</sup> No original: [...] *Brazil also still receives aid so, for good or ill, its aid programme is eroding the distinction between donors and recipients, thus undermining the old system of donor-dictated, top-down aid.*

<sup>32</sup> No original: [...] *power is a relationship, by definition it implies some context.*



desenvolvimento ou dos desenvolvidos em conservar suas florestas, agravaria as mudanças climáticas, que por sua vez, afetariam a todos os países do globo. Neste contexto o cientista político estadunidense Joseph Nye propõe uma maneira alternativa de se exercitar o poder, quando um país leva outros a quererem o que eles querem – o *soft power*. Este conceito é apresentado como contraste ao *hard power*, no qual os países ordenam que outros façam o que querem, mediante uso do poder militar e/ou econômico. O *soft power* é um poder menos transferível, menos tangível e menos coercitivo, e tem como fonte aspectos ideológicos, culturais, organizações internacionais, empresas multinacionais e a cooperação internacional. Em outras palavras, o termo *soft power* refere-se a capacidade de persuadir ou atrair os outros pela força das ideias, dos valores e do conhecimento (LEE e GOMÉZ, 2013). A partir dos conceitos de *hard power* e *soft power*, cunhou-se ainda o conceito de *smart power*, entendido como o uso racional e equilibrado dos dois tipos de poderes. O papel protagonizado pelo Brasil no cenário internacional atual pode ser entendido neste sentido de *smart power*. A ex-Secretária de Estado dos Estados Unidos da América Hilary Clinton resumiu o conceito de *smart power* em três “Ds” – Defesa, Diplomacia e Desenvolvimento<sup>33</sup>.

Um dos principais sinais da cooperação internacional enquanto relação de poder entre os estados está na imposição de condicionalidades por parte dos países doadores. A cooperação internacional clássica ou tradicional é um processo de cima para baixo, ou seja, de país rico para país pobre. Desta forma, como todo processo “de cima para baixo”, não envolve de maneira adequada os países receptores no processo de tomada de decisão. Existe um debate, principalmente entre os países do hemisfério sul, sobre um outro lado da cooperação internacional tradicional, a chamada dependência da ajuda. O ex-presidente da Tanzânia Benjamin Mkapa compara a dita dependência da ajuda à dependência de drogas, na qual quanto mais se ajuda uma pessoa, mas dependente da ajuda esta pessoa se torna. Para ele, os países mais vulneráveis do Sul se veem submetidos a um controle coletivo dos países doadores, ou seja, seus processos de desenvolvimento são dependentes dos recursos financeiros, humanos e ideológicos dos países desenvolvidos. De alguma maneira, Joseph Stiglitz também identifica esta dependência da ajuda, embora não chegue a utilizar

---

<sup>33</sup> “So when it comes to how we begin to better integrate and coordinate this, diplomacy is a key role. I mean, from the very beginning of my time as Secretary of State, I’ve talked about elevating diplomacy and development alongside defense – the three Ds of smart power, if you will. Because as I look at the real world in which we live, they are not separate, they are all connected. We see, perhaps, the military taking a lead in some places like Afghanistan, but our diplomats and our development experts are in there every single day doing what we can to improve governance, to improve health and education, to improve agriculture, and it is viewed now as a necessary cooperative integration of American power”. Discurso disponível em: <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/08/146002.htm>. Acesso em: 27 ago. 2013.

esta denominação. Segundo Stiglitz (1998, p.20) as interações entre doadores e receptores podem, por vezes, impedir a transformação. De acordo com suas palavras:

Ao invés de encorajar os receptores a desenvolverem suas capacidades analíticas, o processo de imposição de condicionalidades mina tanto os incentivos em desenvolverem tais capacidades quanto sua confiança em utilizá-las. Ao invés de envolver grandes setores da sociedade no processo de discussão das mudanças – e portanto mudar a formas de pensamento – a condicionalidade excessiva reforça as relações hierárquicas tradicionais. Ao invés de empoderar aqueles que poderiam atuar como catalisadores das mudanças dentro das sociedades, demonstra sua impotência. Ao invés de promover o tipo diálogo aberto que é central na democracia, mostra que tal diálogo é desnecessário ou, na pior das hipóteses, contra produtivo (STIGLITZ, 1998, p.20, tradução nossa).

A cooperação internacional é dinâmica e é fortemente influenciada pelo contexto econômico e social dos atores envolvidos. A crise econômica que eclodiu em 2008 impactou negativamente os números da cooperação internacional dos países desenvolvidos. Este impacto negativo da crise associado a um ambiente de incerteza com relação ao cumprimento das metas de cooperação internacional para o desenvolvimento dos países da OCDE, impulsionou outros tipos de cooperação, como a cooperação sul-sul, a cooperação triangular, dentre outros.

### 1.3.4. Novas modalidades de cooperação internacional

“Um novo tipo de cooperação, entre países emergentes e países desenvolvidos, é a oportunidade histórica para redefinir, de forma solidária e responsável, os compromissos que regem as relações internacionais<sup>34</sup>”.

Dilma Rousseff (Presidenta da República Federativa do Brasil, 2010-Atualmente)

Com o aumento da importância geopolítica e econômica dos países em desenvolvimento, mais especificamente dos países emergentes, surgiram novas formas de se fazer a cooperação internacional. Os países emergentes incluíram a promoção do desenvolvimento internacional como estratégia de política externa. Assim, houve um processo de rompimento da cooperação internacional feita pelos países da OCDE – processo denominado de “nova arquitetura da ajuda” (IPEA, 2013, p.16). Neste contexto, muitas outras formas de cooperação, para além da cooperação norte-sul, surgiram como reflexos das mudanças geopolíticas do mundo. Dentre as principais e mais disseminadas destas novas modalidades, podemos citar a cooperação sul-sul e a cooperação triangular. Além da promoção do desenvolvimento, pode-se afirmar que os países emergentes perceberam a cooperação internacional como instrumento de abertura de novos mercados para o comércio internacional, assim como mecanismo de promoção do *soft power*. Conforme exposto pela revista inglesa *The Economist* “[...] a ajuda faz sentido comercial” (2010, *The Economist*, tradução nossa).<sup>35</sup> A ajuda fornecida por países emergentes como a China e o Brasil não estabelece as exigências que os países desenvolvidos costumam ter. Por outro lado, apesar da ausência das condicionalidades tradicionais impostas pelos países desenvolvidos, a cooperação dos países emergentes incluía o comércio internacional como objetivo, assim como a cooperação dos países desenvolvidos. De acordo com o relatório do Governo Brasileiro, Cobradi 2010:

---

<sup>34</sup> Em discurso proferido no dia 21 set. 2011 na abertura do Debate Geral da 66ª Assembleia Geral das Nações Unidas - Nova York/EUA. Íntegra disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/imprensa/discursos/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-do-debate-geral-da-66a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-iorque-eua>. Acesso em: 17. out. 2013. Apud IPEA, 2013, p.16.

<sup>35</sup> “[...] *aid makes commercial sense*”.

A presença física de representantes do governo brasileiro no exterior assegura a transferência ou o compartilhamento de conhecimentos e tecnologias nacionais para o desenvolvimento internacional, além de projetar e ampliar a presença do país no exterior. Com isto, abrem-se e se fortalecem canais de comunicação que, por sua vez, podem originar novas frentes independentes da cooperação técnica, de relações políticas, econômicas, financeiras e comerciais do Brasil com países parceiros. (IPEA e ABC, 2010, p.27).

Cabe ressaltar, que o Brasil está na vanguarda da cooperação internacional entre os países em desenvolvimento. O relatório Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi) publicado em 2010 foi emblemático, por ser a primeira vez que um país em desenvolvimento expunha os dados de cooperação internacional, com uma metodologia que destacou as características de sua Cooperação Sul-Sul.

O Brasil define cooperação triangular como “a execução de ações conjuntas por dois países (ou um país e um organismo internacional) que se unem em atenção às necessidades de um terceiro país, sempre com o objetivo de promover a capacitação profissional, o fortalecimento institucional e o intercâmbio técnico”. (ABC apud ABC; IPEA, 2013, p.38). Como se trata de uma maneira não tradicional de cooperação, a Cooperação Triangular tem vários conceitos que nem sempre convergem. Pode-se afirmar de maneira geral, que a cooperação triangular é a modalidade na qual se associam três atores, sendo um país desenvolvido, um país em desenvolvimento e um organismo internacional, com o objetivo de aumentar a escala da intervenção internacional, seja do ponto de vista técnico ou financeiro. No caso das intervenções analisadas por esta pesquisa, aplica-se este conceito de Cooperação Triangular. Este entendimento se justifica por haver uma clara complementariedade entres os três atores. Os Estados Unidos como país desenvolvido e doador, a Organização Internacional do Trabalho como organização internacional e detentora do conhecimento técnico, e o Brasil ou a Tanzânia como países beneficiários, mas que também possuem conhecimento técnico sobre o tema da intervenção. Conforme colocado por Bruno Ayllón (IPEA, 2013, p. 25):

Em relação à CTR [cooperação triangular], realmente importante não é tanto o número de agentes envolvidos, mas sim o tipo e a qualidade de relações, de preferência marcadas por seu caráter equitativo, que se estabelecem entre os vértices do triângulo. Esta horizontalidade se manifesta na definição da distribuição das responsabilidades, na negociação dos custos que assume cada uma das partes, nos mecanismos que se estabelecem para explorar as complementaridades, orientados pelo enfoque de demanda do sócio menos desenvolvido, nos dispositivos empregados para garantir o intercâmbio efetivo de conhecimento entre todas as partes, com base na reciprocidade ou nas diretrizes para a coordenação e a harmonização de procedimentos de prestação de contas, transparência e comunicação.

Para o governo brasileiro, Cooperação Sul-Sul é sinônimo de cooperação horizontal (IPEA e ABC, 2013, p.28). Da mesma maneira, Cooperação Triangular é sinônimo de Cooperação Trilateral e se refere a cooperação exercida pelo Brasil, por algum país desenvolvido e/ou organismo internacional e um país em desenvolvimento, como beneficiário da cooperação. Para o Brasil, a Cooperação Triangular é uma ferramenta de apoio à Cooperação Horizontal, ou Sul-Sul (IPEA, 2013). De modo geral, pode-se afirmar que a Cooperação Triangular é mais equilibrada e horizontal do que a tradicional Cooperação Norte-Sul. A Cooperação Triangular envolve um país do norte, um do sul e um organismo internacional, mas também pode envolver três países do sul, numa modalidade Sul-Sul-Sul (IPEA 2013, p. 7). A cooperação triangular é uma estratégia pragmática da cooperação com o objetivo de ampliar o tamanho dos projetos, aumentar a capacidade técnica de entregar resultados, além de amplificar a disseminação de seus resultados.

### 1.3.5. Eficácia da cooperação internacional

“Eficácia da ajuda é muito mais que um imperativo moral, é uma tarefa de grande urgência econômica<sup>36</sup>”.

José Ángel Gurría (Secretário-Geral da OCDE, 2006-Atualmente)

Desde o início da cooperação internacional para o desenvolvimento, sempre houve uma preocupação com relação à sua eficácia, ou seja, em que medida que a cooperação internacional alcança seu principal objetivo – o desenvolvimento. É certo que a cooperação internacional para o desenvolvimento tem exercido um papel chave na promoção do desenvolvimento mundial nas últimas décadas, mas este papel nem sempre é desempenhado da melhor maneira. Restrições orçamentárias, corrupção, metas irrealistas, falta de coordenação, má gestão, sobreposição de intervenções, dentre outros, são desafios que por vezes impede que a cooperação seja prestada com a eficácia desejada. A Declaração do Milênio, adotada no ano 2000, deu um novo estímulo aos agentes nacionais e internacionais de promoção do desenvolvimento, organizando e orientando suas ações para a consecução dos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, explicitados anteriormente. A Declaração pode ser considerada um marco inicial que foi seguido de uma intensa agenda de discussões da comunidade internacional da cooperação para o desenvolvimento. A TABELA 1.3 ilustra os mais importantes acordos internacionais que incluem o tema da eficácia da cooperação e que se seguiram à Declaração do Milênio:

TABELA 1.3 – Declarações Internacionais e a Eficácia da Cooperação

ANO	TÍTULO
2000	Declaração do Milênio das Nações Unidas ( <b>Nova York</b> )
2002	Consenso de <b>Monterrey</b> sobre Financiamento do Desenvolvimento
2003	Declaração de <b>Roma</b> sobre Harmonização
2004	Memorando Conjunto de <b>Marrakech</b>
2005	Declaração de <b>Paris</b> sobre a Eficácia da Ajuda
2008	Programa de Ação de <b>Accra</b>
2010	Declaração de <b>Bogotá</b> para Parcerias Efetivas e Inclusivas para o Desenvolvimento
2010	Declaração de <b>Dili</b> sobre Uma Nova Visão para Construção da Paz e Construção do Estado
2010	Princípios de <b>Istambul</b> das Org. da Sociedade Civil para Cooperação para o Desenvolvimento
2011	Parceria de <b>Busan</b> para a Cooperação para o Desenvolvimento Efetiva
2012	O Futuro que Queremos ( <b>Rio de Janeiro</b> )

Fonte: Elaborada pelo autor

<sup>36</sup> Em discurso de abertura do IV Fórum de Alto Nível sobre Eficácia da Ajuda em Busan, Coréia do Sul, em 30 de novembro de 2011. Íntegra disponível em: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/aideffectivenessfromwordstoaction.htm>. Acesso em: 25. Out. 2013.

A TABELA 1.3 não pretende ser exaustiva, mas sim uma organização cronológica dos mais importantes acordos sobre eficácia da cooperação firmados a partir do ano 2000. Tais acordos refletem a crescente preocupação de que a promoção do desenvolvimento por meio da cooperação internacional deve ser incorporada aos processos nacionais de desenvolvimento dos países beneficiários, aumentando assim sua eficácia e sustentabilidade.

A Declaração do Milênio constitui-se num marco da cooperação internacional para o desenvolvimento porque estabeleceu um paradigma unificado de desenvolvimento, por meio de um consenso de todos os então 189 Estados-membros da ONU. No contexto dos ODM foram realizadas conferências posteriores para monitoramento de sua implementação e discussão da cooperação internacional como um todo.

O Consenso de Monterrey de 2002 colocou o direito ao desenvolvimento como direito humano e destacou a importância da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (ODA), principalmente para os países mais pobres do mundo, os quais tem na ODA sua principal fonte de financiamento externo. Ademais, a Consenso conclamou a comunidade internacional a envidar esforços para tornar o uso da ODA por meio da cooperação internacional mais eficaz.

Em 2003 foi realizado o I Fórum de Alto Nível sobre Eficácia da Ajuda que resultou na Declaração de Roma sobre Harmonização. A Declaração é um marco da discussão sobre a eficácia da cooperação internacional, pois consiste na primeira Declaração que incorpora explicitamente os aspectos da eficácia da cooperação. Constitui um esforço da comunidade internacional em harmonizar políticas, procedimentos e práticas operacionais com o objetivo de aumentar a eficácia da cooperação internacional, contribuindo assim para a consecução dos ODM (OCDE, 2003, p.1). A Declaração destacou a preocupação com os custos de transação improdutivos, a falta de alinhamento das prioridades dos doadores e dos beneficiários e estabeleceu atividades para fortalecer a harmonização da cooperação técnica internacional.

Em 2004 foi realizada a Segunda Mesa-Redonda Internacional sobre Gestão para Resultados de Desenvolvimento em Marrakech, Marrocos. A mesa-redonda, integrada pelos líderes dos bancos multilaterais de desenvolvimento e do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (DAC) resultou na Declaração de Marrakech como compromisso de se estimular uma parceria global em gestão para resultados de desenvolvimento. Isso significa colocar os resultados no centro do ciclo da cooperação técnica, seja na formulação, na implementação ou na avaliação. Vale destacar a importância dada ao monitoramento e

avaliação como ferramenta de acompanhamento dos resultados e que as capacidades dos países em monitoramento e avaliação precisavam ser fortalecidas.

O II Fórum de Alto Nível sobre Eficácia da Ajuda foi realizado em Paris no ano de 2005 e resultou na Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda, a qual constituiu num comprometimento dos doadores e beneficiários em colocar em prática uma série de ações em torno a cinco princípios: apropriação, alinhamento, harmonização, resultados e prestação de contas mútua. Dentre as Declarações listadas na TABELA 1.3, a Declaração de Paris pode ser considerada a mais importante, tendo em vista seus efeitos práticos, seu caráter pragmático e sua apropriação pela comunidade internacional. O caráter pragmático da Declaração se deve ao estabelecimento de 15 metas com seus respectivos indicadores e a definição do ano de 2010 como prazo para a consecução de tais metas. A TABELA 1.4 foi extraída da publicação *Aid Effectiveness 2005-10: Progress in Implementing the Paris Declaration* (OECD, 2010, p.19) e demonstra claramente que das 15 metas estabelecidas, apenas uma foi alcançada (4. capacidade fortalecida pela cooperação coordenada), tornando o desempenho dos signatários decepcionante, apesar de reconhecer os avanços realizados.



TABELA 1.4 – Acompanhamento dos indicadores da Declaração de Paris

Table 1.1 To what extent have global targets been met?  
Paris Declaration indicators and targets, 2010

Paris Declaration Indicator	2010 Actual	2010 Target <sup>d</sup>	Status
1 Operational Development Strategies % of countries having a national development strategy rated "A" or "B" on a five-point scale <sup>a</sup>	37% (of 76)	75%	Not met
2a Reliable public financial management (PFM) systems % of countries moving up at least one measure on the PFM/CPIA scale since 2005 <sup>a</sup>	38% (of 52)	50%	Not met
2b Reliable procurement systems % of countries moving up at least one measure on the four-point scale since 2005	--	No Target <sup>e</sup>	--
3 Aid flows are aligned on national priorities % of aid for the government sector reported on the government's budget <sup>a</sup>	41%	85%	Not met
4 Strengthen capacity by co-ordinated support % of technical co-operation implemented through co-ordinated programmes consistent with national development strategies <sup>a</sup>	57%	50%	<b>Met</b>
5a Use of country PFM systems % of aid for the government sector using partner countries' PFM systems <sup>b</sup>	48%	55%	Not met
5b Use of country procurement systems % of aid for the government sector using partner countries' procurement systems	44%	No Target <sup>e</sup>	--
6 Strengthen capacity by avoiding parallel PIUs Total number of parallel project implementation units (PIUs) <sup>b</sup>	1 158	565	Not met
7 Aid is more predictable % of aid for the government sector disbursed within the fiscal year for which it was scheduled and recorded in government accounting systems <sup>b</sup>	43%	71%	Not met
8 Aid is untied % of aid that is fully untied <sup>a</sup>	86%	More than 89%	Not met
9 Use of common arrangements or procedures % of aid provided in the context of programme-based approaches <sup>a</sup>	45%	66%	Not met
10a Joint missions % of donor missions to the field undertaken jointly <sup>a</sup>	19%	40%	Not met
10b Joint country analytic work % of country analytic work undertaken jointly <sup>a</sup>	43%	66%	Not met
11 Results-oriented frameworks % of countries with transparent and monitorable performance assessment frameworks <sup>a</sup>	20% (of 44)	36%	Not met
12 Mutual accountability % of countries with mutual assessment reviews in place <sup>a</sup>	38%	100%	Not met

Fonte: OECD, 2010, p.19.

Já o III Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda foi realizado na cidade de Accra em Gana no ano de 2008 e resultou no Programa de Ação de Accra, que consiste num esforço de implementação dos princípios de Paris consensuados em 2005. O Fórum de Accra ampliou a representação dos atores da cooperação internacional, pois contou com a participação de representantes da sociedade civil e reconheceu a importância dos países em desenvolvimento, principalmente dos países de renda média, como provedores e receptores da cooperação internacional. Além disso, reconheceu a importância e as especificidades da cooperação sul-sul e encorajou o desenvolvimento da cooperação triangular. O último Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda foi realizado em Busan na Coreia do Sul no ano de 2011. Com o objetivo de acompanhar a implementação dos

princípios da Declaração de Paris, o Fórum culminou na assinatura da Parceria de Busan para a Cooperação para o Desenvolvimento Efetiva.

Cabe ressaltar que os cinco princípios da Declaração de Paris serviram de base para outros importantes acordos internacionais, tais como: a Declaração de Bogotá para Parcerias Efetivas e Inclusivas para o Desenvolvimento de 2010, cujo foco foi na eficácia da cooperação sul-sul; a Declaração de Dili sobre Uma Nova Visão para Construção da Paz e Construção do Estado também de 2010, que se concentrou na situação de países mais frágeis e estabeleceu compromissos e diretrizes da cooperação internacional para a promoção da paz e reconstrução dos estados nacionais destruídos; e os Princípios de Istambul das Organizações da Sociedade Civil para Cooperação para o Desenvolvimento ainda em 2010, que consiste nos compromissos assumidos pela instituições de sociedade civil envolvidas com a cooperação internacional para o desenvolvimento. É importante destacar que o tema da eficácia da cooperação internacional se consolidou na agenda política da comunidade internacional. A eficácia da cooperação internacional aparece como tema transversal do documento “O Futuro que Queremos”, fruto da Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (Rio +20), realizada em junho de 2012.

Conforme conclusão do IPEA (2013, p.12), “os problemas que os países em desenvolvimento enfrentam continuam sendo complexos, e a cooperação internacional está longe de ser realmente eficaz”. Por outro lado, percebe-se no discurso oficial das Declarações anteriormente mencionadas que existe vontade política por parte dos principais atores da cooperação internacional em torná-la um instrumento mais eficaz de promoção do desenvolvimento internacional. Ao longo dos últimos anos, um novo paradigma de cooperação internacional foi consolidado – o paradigma da cooperação internacional como parceria, e não mais um processo de cima para baixo. Neste contexto, a eficácia da cooperação internacional é um aspecto central, e objetiva desenvolver as capacidades, e fortalecer as instituições dos países beneficiários para que possam assumir o controle de seus processos de desenvolvimento e depender cada vez menos da ajuda internacional.

## 2. ASPECTOS METODOLÓGICOS

“Para quem não sabe onde quer ir, onde chegar tá bom”.

Autor desconhecido

### 2.1. Objetivo e critérios

O objetivo geral deste trabalho é contribuir com o debate sobre o papel da cooperação internacional para o desenvolvimento em países de renda média. Para tanto, foi realizada uma análise qualitativa comparada de duas intervenções de cooperação internacional para o desenvolvimento, em dois países de diferentes continentes, mas que possuem características semelhantes. Os países selecionados são Brasil e Tanzânia. A seleção destes países foi balizada pelos seguintes critérios objetivos:

- Ambos os países são classificados na condição de países em desenvolvimento, sendo o Brasil como um país de renda média-alta e a Tanzânia como um país de renda baixa, ou país menos desenvolvido – típico recebedor de ajuda internacional.
- Ambos os países apresentam alta incidência de trabalho infantil, principalmente de crianças submetidas a trabalhos perigosos e ilegais, como exploração sexual comercial e tráfico de drogas. Apesar dos avanços, tanto o Brasil como a Tanzânia ainda apresentam uma significativa incidência percentual de trabalho infantil e um elevado número absoluto de crianças trabalhando.
- Ambos os países ratificaram a Convenção n° 138 da OIT sobre Idade mínima de Admissão ao Emprego e a Convenção n° 182 da OIT sobre Piores Formas de Trabalho Infantil, o que os torna responsabilizáveis em nível internacional.
- Ambos os países foram beneficiários de projetos muito semelhantes de cooperação internacional de combate ao trabalho infantil.

### 2.1.1. Justificativa

A cooperação internacional lida com os mais variados temas do desenvolvimento, desde ajuda humanitária até o perdão de dívidas, desde a construção de estradas até o fomento à educação. O tema escolhido para este trabalho é o combate ao trabalho infantil. A relevância deste tema está no fato de que este tipo de exploração compromete seriamente o futuro das novas gerações e, portanto, o futuro dos próprios países em desenvolvimento. O trabalho infantil é causa e consequência da pobreza e consiste num ciclo vicioso de perpetuação da pobreza e do subdesenvolvimento. O tema é tão desafiador que a Presidenta do Brasil Dilma Rousseff se referiu a ele como “um dos maiores desafios do nosso tempo<sup>37</sup>” e ainda que “combater essa chaga é, talvez, uma das grandes tarefas morais, éticas, sociais e econômicas que nos cabe. É um imperativo moral, sim, pois as crianças são o segmento mais vulnerável e indefeso de nossa sociedade, e são sempre o nosso presente e o nosso futuro<sup>41</sup>”. A escolha do tema se deve ainda ao momento histórico em que este estudo está sendo desenvolvido.

Anos atrás, em 2006, a OIT divulgou o relatório O Fim do Trabalho Infantil: Ao Alcance (ILO, 2006) que estabeleceu o Plano de Ação Global 2006-2010 para eliminar o trabalho infantil. Tal Plano vislumbrava um mundo livre de trabalho infantil e conclamou aos estados-membros da OIT a se comprometerem com a ambiciosa meta de erradicar as piores formas de trabalho infantil até 2016. O Plano foi endossado pelos constituintes tripartites da OIT (estados-membros, trabalhadores e empregadores) em março de 2007. Anos mais tarde, durante a II Conferência Global contra o Trabalho Infantil em Haia na Holanda, foi renovado o compromisso de eliminar até 2016 todas as piores formas de trabalho infantil. Ademais, a Agenda Hemisférica do Trabalho Decente (OIT, 2006) consistiu numa antecipação pelos constituintes do continente americano da meta de erradicação das piores formas de trabalho infantil, de 2016, para 2015. E foram ainda mais ambiciosos, estabeleceram o ano de 2020 como prazo para a erradicação de todas as formas de trabalho infantil nas Américas. Assim, o ano de 2013 representa o ponto intermediário desta jornada rumo à erradicação de todas as formas de trabalho infantil nas Américas, assim como um ano de renovação do compromisso global rumo à meta de erradicação das piores formas de trabalho infantil até 2016.

Vale destacar que a Convenção nº 182 da OIT sobre Piores Formas de Trabalho Infantil foi aprovada por unanimidade na 87ª Conferência Internacional do Trabalho (CIT) em

---

<sup>37</sup> Em discurso proferido no dia 08 nov. 2013 durante abertura da III Conferência Global contra o Trabalho Infantil – Brasília, Brasil. Disponível em: <<http://childlabour2013.org/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura/?lang=pt-br>>. Acesso em: 14. nov. 2013.

Genebra, na Suíça, e entrou em vigor no dia 19 de novembro de 2000. Até novembro de 2013 foi ratificada por 177 países, ou seja, cerca de 96% dos 185 estados-membros da OIT – fato sem precedentes nos 95 anos de história dessa organização internacional. Foi ratificada pelo Brasil em 02 de fevereiro de 2000 e pela Tanzânia em 12 de setembro de 2001. É complementada pela Recomendação nº 190 sobre Piores Formas de Trabalho Infantil<sup>38</sup>. Já a Convenção nº 138 sobre Idade Mínima de Admissão ao Emprego foi ratificada pelo Brasil em 28 de junho de 2001 e pela Tanzânia em 16 de dezembro de 1998.

O preâmbulo da Convenção 182 da OIT relativa à Interdição das Piores Formas de Trabalho das Crianças e à Ação Imediata com Vistas à sua Eliminação<sup>39</sup> coloca a eliminação das piores formas de trabalho das crianças enquanto “prioridade principal da ação nacional e internacional, nomeadamente da cooperação e da assistência internacionais” (OIT, 1999, p.2). Mais adiante, em seu Artigo 8º, o instrumento legal internacional convoca aos países que o ratificarem a se ajudarem mutuamente, por meio da “cooperação e/ou assistência internacional reforçada, incluindo através de medidas de apoio ao desenvolvimento econômico e social, aos programas de erradicação da pobreza e à educação universal”. Da mesma forma, o último item da Recomendação 190 sobre as Piores Formas de Trabalho das Crianças reitera que:

16 – A cooperação e/ou a assistência reforçadas entre os membros com vista à proibição e à eliminação efetiva das piores formas de trabalho das crianças deverão completar os esforços desenvolvidos à escala nacional e poderão, se for o caso disso, ser desenvolvidas e postas em prática mediante consulta das organizações de empregadores e de trabalhadores. Essa cooperação e/ou assistência internacionais deverão incluir:

- a) A mobilização de recursos para programas nacionais ou internacionais;
- b) A assistência mútua em matéria jurídica;
- c) A assistência técnica, incluindo a troca de informações;
- d) Medidas de apoio ao desenvolvimento econômico e social, aos programas de erradicação da pobreza e à educação universal.

A estratégia de combate ao trabalho infantil tem por base a retirada de toda e qualquer criança de situações de trabalho infantil e sua inserção em sistemas educacionais de base gratuita, se possível com formação profissional, considerando e correspondendo às

---

<sup>38</sup> Para mais informações: <<http://www.ilo.org/ilolex/english/>>.

<sup>39</sup> Assim como no Artigo 2º Convenção 182 da OIT e em diversos instrumentos legais das Nações Unidas, nesta dissertação o termo “criança” aplica-se a todas as pessoas com menos de 18 anos.

necessidades sociais de suas famílias. “A solução a longo prazo reside no crescimento econômico sustentado que conduza ao progresso social, e em particular, à diminuição da pobreza e à educação universal” (OIT, 1999, p.2).

Os projetos de cooperação técnica a serem analisados foram financiados pelo Departamento de Trabalho dos EUA (USDOL) e implementados pela Organização Internacional do Trabalho (OIT). A OIT é terceira agência mais antiga das Nações Unidas e a única tripartite, constituída por representantes de governos, de trabalhadores e de empregadores de 185 estados-membros. Criada em 1919 por meio do Tratado de Versalhes, que pôs fim a Primeira Guerra Mundial, a OIT tem a missão de promover a paz universal e duradoura por meio da promoção da justiça social. É o organismo responsável pelas normas internacionais do trabalho e recebeu o Nobel da Paz em 1969 pelos seus 50 anos de trabalho em prol da paz e do desenvolvimento.

### 2.1.2. Objetivos específicos

O objetivo geral proposto visa responder ao problema de pesquisa identificado como **“Qual o papel da cooperação internacional para o desenvolvimento em países de renda média?”** Esta pergunta tem sido feita por vários atores da cooperação internacional para o desenvolvimento, tais como doadores, organizações internacionais e até mesmos pelos próprios países de renda média. A TABELA 2.1 ordena as diretrizes que balizaram esta pesquisa.

TABELA 2.1 – Diretrizes de Pesquisa

PROBLEMA DE PESQUISA:	Qual o papel da cooperação internacional para o desenvolvimento em países de renda média?
HIPÓTESE:	A cooperação internacional para o desenvolvimento é tão importante para países de renda média quanto para países de renda baixa, pois os primeiros ainda se encontram numa fase de transição para um desenvolvimento mais elevado, e, portanto, apresentam tanto as fortalezas do desenvolvimento quanto as fragilidades de sua ausência. Os segundos, por sua vez tem na cooperação internacional para o desenvolvimento um componente chave de suas estratégias de desenvolvimento.
OBJETIVO GERAL:	Contribuir para o debate atual sobre o papel da cooperação internacional para o desenvolvimento em países de renda média.
OBJETIVO ESPECÍFICO 1:	Discorrer sobre o desenvolvimento, sobre a cooperação internacional para o desenvolvimento e sobre o trabalho infantil, expondo seus processos de construção históricos e teóricos.

OBJETIVO ESPECÍFICO 2:	Produzir uma análise qualitativa comparada de duas intervenções de cooperação internacional para o desenvolvimento em países com diferentes realidades de desenvolvimento.
OBJETIVO ESPECÍFICO 3:	Comparar o papel da cooperação internacional para o desenvolvimento em um país de renda média e em um país de menor desenvolvimento.

Cabe ressaltar que o grupo dos países de renda média é subdividido em países de renda média-baixa e países de renda média-alta. Os países deste grupo são aqueles que se encontram numa faixa de renda específica determinada pelo indicador Produto Nacional Bruto (PNB) *per capita* obtido pelo Banco Mundial por meio do método de conversão monetária Atlas<sup>40</sup>, com o propósito de reduzir o impacto das flutuações cambiais na comparação internacional da renda dos países. A utilização deste critério de classificação neste trabalho se deve principalmente, por ser o critério utilizado pelo Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (DAC) da OCDE para definir a elegibilidade dos países receptores da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD). O DAC mantém uma lista (TABELA 2.2) dos países elegíveis para receber AOD, a qual é revisada a cada três anos. Países que ultrapassam o limite do PNB *per capita* por três anos consecutivos são retirados da lista.

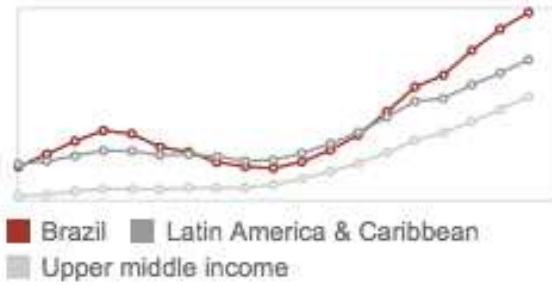
Conforme lista atual, 148 países do mundo são elegíveis para receber AOD, os quais são chamados pelo DAC de maneira genérica como “países em desenvolvimento”. Destes, 49 países são classificados como países de renda baixa, ou países menos desenvolvidos e que são os principais beneficiários dos fluxos de ajuda internacional; cinco países são classificados como outros países de renda baixa; 40 países (e territórios) são classificados como países de renda média-baixa e outros 54 países (e territórios) são classificados como países de renda média-alta.

Com um PNB *per capita* de US\$ 11,630 o Brasil se encontra acima da média da América Latina e da categoria dos países de renda média alta e se aproxima da gradação do DAC assim como do patamar de alta renda do Banco Mundial. Esta evolução do Brasil reforça o questionamento sobre o papel da cooperação internacional nestes países. A TABELA 2.2 refere-se à lista dos países elegíveis para receber a Ajuda Oficial ao Desenvolvimento, com destaque para as posições do Brasil e da Tanzânia.

<sup>40</sup> O fator de conversão monetária Atlas para qualquer ano é a média da taxa de câmbio de um país para este ano, e as médias dos dois anos anteriores, ajustada com a diferença da inflação destes anos nestes países com a inflação do mesmo período dos países desenvolvidos.

FIGURA 2.1 – PNB *per capita* do Brasil

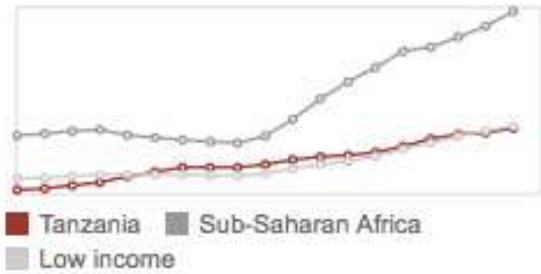
**\$11,630** 2012



Fonte: *World Development Indicators*.

FIGURA 2.2 – PNB *per capita* da Tanzânia

**\$570** 2012



Fonte: *World Development Indicators*.



TABELA 2.2 – Lista do DAC de Receptores de ODA

Efetiva para reportar nos fluxos de 2012-213

Países Menos Desenvolvidos PNB <i>per capita</i> <= US\$ 1.005 em 2010	Outros Países de Renda Baixa	Países de Renda Média-Baixa e Territórios PNB <i>per capita</i> US\$ 1.006 – US\$ 3.975 em 2010	Países de Renda Média-Alta e Territórios PNB <i>per capita</i> US\$ 3.976 – US\$ 12.275 em 2010
Afeganistão	Coréia do Norte	Armênia	África do Sul
Angola	Quênia	Belize	Albânia
Bangladesh	Quirguistão	Bolívia	*Anguilla
Benin	Tajiquistão	Cabo Verde	Antígua e Barbuda
Burkina Faso	Zimbabwe	Camarões	Argélia
Burundi		Cisjordânia e Faixa de Gaza	Argentina
Butão		Congo, República do	Azerbaijão
Camboja		Costa do Marfim	Belarus
Comores		Egito	Bósnia e Herzegovina
Congo, Rep. Democrática		El Salvador	Botswana
Djibuti		Fiji	<b>Brasil</b>
Eritréia		Filipinas	Cazaquistão
Etiópia		Gana	Chile
Gâmbia		Geórgia	China
Guiné		Guatemala	Colômbia
Guiné Equatorial		Guiana	Costa Rica
Guiné-Bissau		Honduras	Cuba
Haiti		Ilhas Marshall	Dominica
Íemen		Índia	Equador
Ilhas Salomão		Indonésia	Gabão
Kiribati		Iraque	Granada
Laos		Kosovo <sup>1</sup>	Ilhas Cook
Lesoto		Marrocos	Irã
Libéria		Micronésia, Estados Fed. da	Jamaica
Madagascar		Moldávia	Jordânia
Malawi		Mongólia	Líbano
Mali		Nicarágua	Líbia
Mauritânia		Nigéria	Macedônia
Moçambique		Papua Nova Guiné	Malásia
Myanmar		Paquistão	Maldivas
Nepal		Paraguai	Maurício
Níger		Síria	México
República da África Central		Sri Lanka	Montenegro
Ruanda		Suazilândia	*Montserrat
Samoa		*Tokelau	Namíbia
São Tomé e Príncipe		Tonga	Nauru
Senegal		Turcomenistão	Niue
Serra Leoa		Ucrânia	Palau
Somália		Uzbequistão	Panamá
Sudão do Sul		Vietnam	Peru
<b>Tanzânia</b>			República Dominicana
Timor Leste			*Santa Helena
Togo			Santa Lúcia
Tuvalu			São Cristóvão e Nevis
Uganda			São Vicente e Granadinas
Vanuatu			Sérvia
Zâmbia			Seychelles
			Suriname
			Tailândia
			Tunísia
			<b>Turquia</b>
			Uruguai
			Venezuela
			*Wallis e Futuna

\* Território.

(1) Sem prejuízo ao status de Kosovo sob a lei internacional.

FONTE: OECD. Disponível em:

<http://www.oecd.org/dac/stats/DAC%20List%20used%20for%202012%20and%202013%20flows.pdf> >. Acesso em: 13. nov. 2013. Tradução e destaques nossos.

Com relação à TABELA 2.2 é interessante notar que dos 20 países destacados que receberam projetos de apoio aos seus Programas de Duração Determinada, a maioria dos países, ou 12, são países classificados como países de renda média, dentre os quais seis são de renda média baixa e seis de renda média alta.

Além de semelhanças entre os países que serão analisados, os projetos também foram escolhidos por apresentarem uma série de características comuns. Ambos são projetos de apoio a Programas de Duração Determinada (PDD). O Brasil e a Tanzânia estavam dentre os primeiros países a receber este tipo de apoio da OIT e do USDOL. Uma importante característica destes programas é a apropriação (*ownership*) do programa pelo país, ou seja, o programa é habilitado e liderado pelo próprio país, característica que se alinha aos princípios dos acordos internacionais sobre a eficácia da ajuda. Neste sentido, os PDDs visam criar uma estrutura no país por meio da qual os recursos serão fornecidos e executados. Os PDDs têm claros objetivos e indicadores pré-definidos o que torna possíveis as avaliações e análises comparativas. A TABELA 7 destaca alguns dados destes projetos de cooperação internacional a serem analisados. É importante ressaltar que os projetos de cooperação internacional aqui analisados não são idênticos nos conteúdos, mas muito semelhantes na forma.

TABELA 2.3 – Projetos de cooperação técnica no Brasil e na Tanzânia

COMPARADOR	BRASIL	TANZÂNIA
TÍTULO DOS PROJETOS	Eliminando as piores formas de trabalho infantil no Brasil – Apoio ao Programa de Duração Determinada sobre as Piores Formas de Trabalho Infantil <sup>41</sup>	Apoiando o Programa de Duração Determinada sobre as Piores Formas de Trabalho Infantil na Tanzânia – Fase I <sup>42</sup> Apoiando o Programa de Duração Determinada sobre as Piores Formas de Trabalho Infantil na Tanzânia – Fase II <sup>43</sup>
PERÍODO DE IMPLEMENTAÇÃO DOS PROJETOS	Outubro de 2003 a Dezembro de 2006	Setembro de 2001 a Fevereiro de 2006 Outubro de 2005 a Dezembro de 2008
DURAÇÃO DOS PROJETOS	39 meses	53 meses 38 meses
DOADOR DOS PROJETOS	USDOL	USDOL USDOL
VALOR DOS PROJETOS	US\$ 4.498.135	US\$ 5.406.168 US\$ 4.871.097
RESPONSÁVEL PELO PROJETO	Escritório da OIT no Brasil (Brasília)	Escritório da OIT na Tanzânia (Dar-es-Salam) Escritório da OIT na Tanzânia (Dar-es-Salam)
AVALIAÇÃO DE MEIO TERMO	SIM	SIM SIM
AVALIAÇÃO FINAL	SIM	SIM SIM

Fonte: ILO, 2001a; ILO, 2003; ILO, 2005.

Com o intuito de aprofundar a análise, também serão utilizados registros administrativos específicos dos projetos no Brasil e na Tanzânia. Além disto, vale destacar que o IPEC é a fonte mais importante de informações estatísticas sobre trabalho infantil no mundo. O Programa de Informações Estatísticas e de Monitoramento do Trabalho Infantil (SIMPOC), desenvolvido pelo IPEC, também foi utilizado como fonte de informações para este trabalho.

Conforme explicitado no capítulo anterior, dentre as principais preocupações daqueles que lidam com a cooperação internacional para o desenvolvimento é que as intervenções sejam implementadas com eficácia. Neste sentido, considerando que, os projetos sob análise passaram por avaliações finais independentes, a abordagem metodológica que norteou este trabalho foi a da avaliação.

<sup>41</sup> Tradução nossa. Título original: *Eliminating the worst forms of child labour in Brazil - Support for the Time Bound Program on the Elimination of the Worst Forms of Child Labour*

<sup>42</sup> Tradução nossa. Título original: *Supporting the Time-Bound Programme on the Worst Forms of Child Labour in Tanzania - Phase I*

<sup>43</sup> Tradução nossa. Título original: *Support for the Time-Bound Programme on the Worst Forms of Child Labour in Tanzania – Phase II*

## 2.2. AVALIAÇÃO

Avaliações analisam os efeitos e impactos dos projetos e programas, focando a análise nos progressos feitos em relação aos objetivos previamente determinados. A análise comparada utiliza como instrumento os conceitos e técnicas de avaliação pesquisadas e aprendidas durante a realização do mestrado. Avaliação tem muitos conceitos que variam de acordo com o objetivo dos autores e das instituições que os apresentam. Como este trabalho está focado em dois projetos de cooperação técnica implementados pela OIT, e principalmente em suas avaliações, o conceito é utilizado conforme utiliza a OIT (2013), que por sua vez utiliza a definição do DAC/OCDE:

Avaliação é a apreciação sistemática e objetiva de um projeto, programa ou política, em curso ou terminada, quanto à sua concepção, execução e resultados. O propósito é determinar a pertinência e o grau de cumprimento dos objetivos, a eficiência em matéria de desenvolvimento, a eficácia, o impacto e a sustentabilidade. Uma avaliação deve fornecer informações credíveis e úteis permitindo integrar as lições da experiência nos processos de decisão dos beneficiários e dos doadores de fundos. O termo 'avaliação' também se refere a um processo tão sistemático e objetivo quanto possível através do qual se determina a importância e o alcance de uma intervenção de desenvolvimento prevista, em curso ou concluída. (OCDE, 2004).

Assim, as avaliações são realizadas com propósitos muito claros: apoiar o melhoramento dos programas, promover a aprendizagem institucional e possibilitar a prestação de contas (*accountability*). Sobre isso, o Grupo de Avaliação das Nações Unidas (UNEG) ressalta que:

Os propósitos da avaliação incluem entender o porquê, e em que medida, resultados intencionais e não-intencionais [positivos e negativos] são alcançados, assim como seus respectivos impactos nas partes interessadas. Avaliação é uma importante fonte de evidência sobre a consecução de resultados e do desempenho institucional. Avaliações também são importantes contribuintes para a construção do conhecimento e da aprendizagem institucional. Avaliação é um importante agente da mudança e desempenha um papel crítico e de credibilidade no apoio à prestação de contas, (UNEG apud ILO, 2013, tradução nossa).

Conforme exposto no capítulo anterior, existe uma grande preocupação dos tomadores de decisão com relação à eficácia da cooperação internacional e a avaliação é um dos principais instrumentos para garantir a documentação desta eficácia e prestar contas a todos os atores envolvidos. Todos os projetos e programas devem ser avaliados, mas como as intervenções da cooperação internacional são muito variadas, as avaliações destas intervenções também são flexíveis e variadas. Especificamente para a OIT, as

avaliações são categorizadas de acordo com o nível de independência desejado. Estas podem ser internas, independentes ou externas. As avaliações internas são conduzidas pela própria OIT, incluindo a equipe responsável pela implementação do projeto em questão, o que confere um baixo grau de imparcialidade e de independência à avaliação. As avaliações independentes, por sua vez, como o nome antecipa, são aquelas gerenciadas por um funcionário da OIT externo ao projeto em avaliação, e realizadas por um consultor externo que não tenha tido relação prévia com o projeto. Assim, a avaliação adquire um nível de imparcialidade e independência de médio para alto. Finalmente, as avaliações externas são tanto gerenciadas quanto realizadas externamente à OIT, sendo normalmente gerenciadas pelo doador dos recursos do projeto e realizadas por consultores internacionais, o que confere um grau máximo de imparcialidade e independência para a avaliação. A TABELA 2.4 ilustra as abordagens de avaliações descentralizadas da OIT:

TABELA 2.4 – Abordagens de avaliação da OIT

CATEGORIA	GESTÃO DA AVALIAÇÃO	AVALIADORES	IMPARCIALIDADE	CUSTO PARA OIT
Auto-avaliação	OIT (incluindo equipe do projeto)	OIT (incluindo equipe do projeto)	Baixa	Baixo
Avaliação interna	OIT (incluindo equipe do projeto)	OIT (excluindo equipe do projeto) + Consultor/a externo	Média	Médio
Avaliação independente	OIT (excluindo equipe do projeto)	Consultor/a externo + OIT (excluindo equipe do projeto)	Média para alta	Alto
Avaliação externa	Externa	Externa	Média para alta	Baixo

FONTE: ILO, 2013, p. 16, tradução nossa.

As avaliações são categorizadas ainda de acordo com o período em que são realizadas. Auto-avaliação ou avaliações internas passam por revisões anuais que tem uma função de monitoramento do curso do projeto no sentido de garantir que este esteja progredindo de acordo com os resultados esperados. Existem também as avaliações de meio-termo que são realizadas no período intermediário de implementação do projeto. Já as avaliações finais são realizadas nos últimos meses de implementação do projeto e tem por objetivo avaliar em que medida o projeto alcançou os resultados propostos, assim como os critérios relevantes da avaliação.

Uma das fases fundamentais da avaliação é a definição dos critérios que comporão a estrutura analítica da avaliação. Estes critérios também funcionam como instrumentos para guiar as perguntas da avaliação. A TABELA 2.5 consiste numa seleção dos critérios da

OCDE, transcritos do Glossário de Termos Chave da Avaliação e da Gestão Baseada em Resultados (OCDE, 2004). Esta seleção baseou-se na leitura dos textos acadêmicos, assim como na experiência do autor acerca dos critérios mais utilizados em avaliações da OIT.

TABELA 2.5 – Critérios de Avaliação

EFICÁCIA:	“Medida segundo a qual os objetivos da intervenção de desenvolvimento foram atingidos, ou se espera serem alcançados, tendo em consideração a sua importância relativa. O termo também é utilizado como sistema de medida global (ou como apreciação) do mérito e do valor de uma atividade; medida segundo a qual uma intervenção atingiu, ou se espera que atinja, os seus principais objetivos pertinentes, de forma eficaz e sustentável, e com impacto positivo em termos de desenvolvimento institucional”.
EFICIÊNCIA:	“Medida segundo a qual os recursos (fundos, peritos, tempo, etc.) são convertidos em resultados de forma mais econômica”.
SUSTENTABILIDADE:	“Continuação dos benefícios resultantes de uma intervenção de desenvolvimento, após a sua conclusão. Probabilidade de os benefícios perdurarem em longo prazo. Situação em que as vantagens líquidas são suscetíveis de resistir aos riscos ao longo do tempo”.
VALIDADE:	“Disposição segundo a qual as estratégias e os instrumentos de recolhimento de informação permitem medir o que é suposto medirem”.
RELEVÂNCIA:	“Medida segundo a qual os objetivos de uma intervenção de desenvolvimento correspondem às expectativas dos beneficiários, às necessidades do país, às prioridades globais, às políticas dos parceiros e dos doadores. Retrospectivamente, a questão da relevância consiste frequentemente em colocar a questão de saber se os objetivos da intervenção ou a sua concepção continuam adequados tendo em conta a evolução do contexto”.
EFEITO:	“Aquilo que uma intervenção alcançará ou alcançou no curto e no médio prazo”.
IMPACTO:	“Efeitos a longo prazo, positivos e negativos, primários e secundários, induzidos por uma intervenção de desenvolvimento, direta ou indiretamente, previstos ou não”.

FONTE: OCDE, 2004<sup>44</sup> (seleção do autor)

Dentre os critérios apresentados, os mais comumente utilizados são o de relevância, pois se refere à razão de existência do projeto e se este é pertinente para a realidade sobre a qual pretende incidir; eficácia, pois procura medir se a intervenção alcançou os resultados esperados. Como já exposto, este critério está enraizado no discurso dos tomadores de decisão e nos principais acordos internacionais de cooperação internacional; eficiência, que remete a outras, dentre as principais preocupações da comunidade internacional: o custo-benefício e o chamado “*value for money*”, e a sustentabilidade, que reflete a preocupação

<sup>44</sup> Português de Portugal adaptado segundo Novo Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa.

com relação a internalização e continuidade das mudanças resultantes da cooperação internacional.

Tanto o projeto de combate ao trabalho infantil implementado no Brasil, quanto os projetos implementados na Tanzânia passaram por avaliações finais independentes. Ou seja, nos últimos meses dos projetos, os gerentes de avaliação da OIT, externos às equipes dos projetos elaboraram termos de referência e contrataram consultorias internacionais que realizaram as avaliações independentes. Assim, os resultados destas avaliações consistem em uma importante fonte de informações, com alto grau de imparcialidade e independência acerca da implementação dos projetos.

Vale destacar que um dos principais instrumentos de implementação dos projetos, é o chamado “programas de ação”. Tais instrumentos são previstos pelos Artigos 6.º da Convenção 182 e pelo Item I da Recomendação 190 como instrumento para eliminar prioritariamente as PFTI. Ambos os instrumentos legais destacam que os Programas de Ação devem ser elaborados mediante consulta entre governo, organizações de empregadores, organizações de trabalhadores e outros grupos interessados, tais como o das crianças afetadas e de suas famílias, dentre outros. Os Programas de Ação têm por objetivo: (i) identificar e denunciar as PFTI; (ii) prevenir e retirar crianças de situações de PFTI; (iii) prestar atenção especial às crianças mais jovens e principalmente às crianças mulheres e às mais vulneráveis; (iv) trabalhar conjuntamente com as comunidades das crianças, e (v) promover a sensibilização com relação ao tema das PFTI.

### **2.2.1. Meta-avaliação**

É importante ressaltar que este trabalho não consiste numa avaliação de projetos de cooperação internacional para o desenvolvimento. Os projetos aqui analisados já foram avaliados, e este foi inclusive, um dos principais critérios para a seleção de tais projetos. O que se pretende neste trabalho é tecer considerações justamente a partir de uma análise comparada das avaliações destes projetos. Neste sentido, além da própria metodologia das avaliações, uma metodologia dela derivada também desempenhará um papel particularmente importante para este trabalho – a meta-avaliação.

De maneira geral pode-se afirmar que uma meta-avaliação é a avaliação da avaliação. Segundo definição da OCDE (2004), “meta-avaliação é a avaliação concebida como uma síntese das constatações tiradas de várias avaliações. O termo também é utilizado para designar a avaliação de uma avaliação com o objetivo de apreciar a sua

qualidade e/ou apreciar o desempenho dos avaliadores”. Vemos que a definição da OCDE abre duas vertentes da meta-avaliação. A primeira, como uma “síntese das constatações tiradas de várias avaliações”, ou seja, nesta vertente a meta-avaliação se coloca como um instrumento de análise de duas ou mais avaliações. A segunda vertente colocada pela definição diz respeito a avaliação da avaliação propriamente dita, ou seja, a meta-avaliação enquanto instrumento metodológico de apreciação da avaliação, de sua qualidade e do papel dos avaliadores que a produziram. Pode-se afirmar que esta segunda vertente é a mais disseminada e que a meta-avaliação é mais utilizada para avaliar avaliações do que para sintetizá-las. Este trabalho contempla avaliações projetos de cooperação técnica internacional. Ora, neste sentido, a análise se baseia na primeira vertente apresentada pela OCDE – a de utilizar a meta-avaliação como uma ferramenta de síntese das constatações destas avaliações.

Num ensaio de 2011, Ligia Elliot apresenta algumas abordagens da meta-avaliação propostas por uma série de autores. Dentre estas abordagens, a autora apresenta a chamada “Lista Chave de Verificação de Avaliação (KEC)”, desenvolvida por Scriven (2007) e que consiste num quadro de referência para orientar os diversos pontos de um relatório de avaliação, assim como de uma meta-avaliação. Este quadro é composto por uma série de itens de verificação (*checkpoints*). Scriven ressalta que a KEC consiste numa ferramenta interativa e que modificações podem ser necessárias de acordo com o objetivo pretendido. Elliot resumiu a KEC segundo a TABELA 2.6.



TABELA 2.6 – Lista Chave de Verificação de Avaliação (KEC)

PRELIMINARES	I. Sumário Executivo
	II. Prefácio
	III. Metodologia
FUNDAMENTOS	1. Antecedentes e contexto
	2. Descrições e definições
	3. Consumidores (Impactados <sup>45</sup> )
	4. Recursos (avaliação dos pontos fortes)
	5. Valores
SUB-AVALIAÇÕES	6. Processo
	7. Resultados
	8. Custos
	9. Comparações
	10. Transportabilidade
CONCLUSÕES E IMPLICAÇÕES	11. Síntese
	12. Recomendações e explicações
	13. Responsabilidade e justificativa
	14. Relatório e apoio
	15. Meta-avaliações

Fonte: ELLIOT, 2011; SCRIVEN, 2007.

Com relação ao item 5 “valores”, Scriven destaca que ao avaliar programas que servem ao bem-comum, como saúde, educação, serviços sociais, utiliza-se o senso comum de que estes valores são “pronta e objetivamente apoiáveis num nível aceitável a todas as partes impactadas” (SCRIVEN, 2007, p. 6). Assim, o autor rejeita o mito da ciência social livre de valores. Neste sentido e com base nas exposições anteriores sobre a importância do combate ao trabalho infantil, esta dissertação parte do axioma de que intervenções de combate ao trabalho infantil são válidas e que suas avaliações são importantes para melhorar as intervenções posteriores.

A metodologia da Lista Chave de Verificação de Avaliação é utilizada como um ponto de partida, um quadro de referência para basear a estruturação da análise que se propõe. Neste sentido, a TABELA 2.7 consiste numa modificação da KEC e terá função de roteiro para análise das avaliações.

<sup>45</sup> Scriven tem uma abordagem interessante com relação ao termo “impactados” (traduzido do inglês *impacted*). Normalmente, no meio da cooperação internacional utiliza-se amplamente o termo “beneficiários” para se referir ao público-alvo do programa. O autor é categórico ao recomendar que este termo seja evitado numa avaliação, pois o termo tem uma conotação que pressupõe que todos os efeitos dos projetos são benéficos (SCRIVEN, 2007, p. 5).

TABELA 2.7 – Lista Chave de Verificação de Avaliação Modificada

FUNDAMENTOS	1. Contexto
	2. Descrição e consumidores (impactados)
CONCLUSÕES	3. Principais resultados
	4. Boas práticas e lições aprendidas
	5. Conclusões e recomendações

Fonte: Elaborada pelo autor.

Neste trabalho, a meta-avaliação é utilizada sob a primeira vertente do conceito da OCDE – o de ser um instrumento para sintetizar constatações de avaliações, neste caso específico de três avaliações finais – uma do projeto implementado no Brasil e duas dos projetos implementados na Tanzânia. Assim, este trabalho se valeu da metodologia das meta-avaliações com o objetivo de obter uma síntese das constatações das avaliações dos projetos implementados no Brasil e na Tanzânia. A partir destas sínteses, é feita uma análise qualitativa para extrair considerações acerca do papel da cooperação internacional em países de renda média.

### 2.3. MÉTODO DA ANÁLISE QUALITATIVA

“Porque no final das contas, um desenvolvimento bem-sucedido, uma transformação bem-sucedida, deve vir de dentro do próprio país, e para isto, este país deve ter instituições e lideranças para catalisar, absorver e gerenciar o processo da mudança, assim como sociedade desenvolvida<sup>46</sup>”.

Joseph Stiglitz (Nobel de Economia de 2001)

A cooperação internacional para o desenvolvimento implementada nos países, reflete as prioridades do doador, as prioridades do executor e as prioridades do beneficiário. Além dos critérios objetivos da avaliação e da meta-avaliação, a análise comparada buscará identificar também os principais aspectos qualitativos dos projetos de cooperação técnica implementados no Brasil e na Tanzânia. Todo processo de cooperação internacional reflete, necessariamente, as posições e prioridades dos atores envolvidos. Por mais que existam diretrizes que minimizam a imposição de condicionalidades por parte do doador, ou que reduzam a margem para adaptações da agência executora ou que até mesmo orientem as demandas dos países receptores, a cooperação internacional será sempre uma relação

<sup>46</sup> Fonte: STIGLITZ, 1998, p. 32, tradução nossa.

humana e, portanto uma relação de poder, imbuída de percepções individuais e institucionais que refletem diretamente nas estratégias e nos resultados das intervenções.

A análise qualitativa é balizada por alguns dos “princípios-chave de uma estratégia de desenvolvimento” tal como apresentados pelo economista americano, Joseph Stiglitz, quando era economista-chefe do Banco Mundial em 1998 (STIGLITZ, 1998). Conforme mencionado por Stiglitz, seu texto fornece uma estrutura analítica acerca do desenvolvimento, os princípios elencados para utilização neste trabalho foram:

*a) Apropriação e participação:* A apropriação do processo de desenvolvimento pela sociedade é fundamental para que este processo seja bem-sucedido. A participação dos setores chave das sociedades é igualmente importante. Além do governo, é importante que haja a ativa participação de setores da sociedade civil como empresas, representações de empregadores, sindicatos, grupos religiosos, associações de classe, organizações não-governamentais, dentre outros. Ademais, é importante o envolvimento da população local em geral. A apropriação e a participação da sociedade são catalisadores do processo de desenvolvimento e pode gerar externalidades da cooperação internacional que incide sobre a sociedade (STIGLITZ, 1998, p.20). A sociedade deve trabalhar de maneira integrada porque os desafios do desenvolvimento são multifacetados e inter-setoriais. Para enfrentar os desafios do mundo do trabalho, por exemplo, como a formalização do mercado de trabalho, o estímulo à liberdade sindical, ou o combate às formas inaceitáveis de trabalho como o trabalho forçado ou o trabalho infantil, faz-se necessária uma ação conjunta, pois são desafios que requerem a atenção tanto do governo, quanto de organizações dos empregadores e dos trabalhadores, e não só a atenção de cada um destes grupos mas também a sua ação conjunta e coordenada. O envolvimento destes grupos da sociedade gera um comprometimento a longo-prazo que possibilita a sustentabilidade dos estímulos ao desenvolvimento realizados pela cooperação internacional.

*b) Desenvolvimento de capacidades:* uma estratégia de desenvolvimento deve ser liderada pelo país, pois uma mudança efetiva não pode ser imposta de fora para dentro e o desenvolvimento não é resultado apenas de negociações entre governos e doadores (STIGLITZ, 1998, p. 19-20). Assim, além da apropriação e participação do governo e da sociedade, para que haja uma participação significativa e qualificada, esta deve estar baseada em conhecimento. E para que haja tal conhecimento, deve haver foco no desenvolvimento das capacidades. Com as capacidades devidamente desenvolvidas, os atores nacionais podem participar do processo de tomada de decisões de uma maneira mais eficiente e eficaz.

c) *Aprendizagem social e aumento de escala*: as intervenções de cooperação internacional para o desenvolvimento devem possibilitar a aprendizagem social, que torna possível a geração de lições amplamente aplicáveis. Sendo aplicáveis para outras situações, tais intervenções possibilitam um aumento de escala para ampliar o impacto da intervenção a partir de uma aplicação piloto. (STIGLITZ, 1998, p.19).

Stiglitz defende que as organizações internacionais e os governos devem focar as ações de suas estratégias de desenvolvimento na alavancagem, ou seja, identificar as áreas nas quais seus limitados recursos podem alcançar efeitos de escala e também as áreas em que a ausência de seus recursos podem gerar efeitos desastrosos (STIGLITZ, 1998, p. 31). Os fatores apresentados neste tópico se colocam como características importantes do processo de desenvolvimento e a cooperação internacional deve estimular tais fatores em seus projetos e programas.

### 3. ANÁLISE COMPARADA

#### 3.1. Análise dos projetos

O Brasil e a Tanzânia são países muito diferentes e se encontram em distintos estágios do processo de desenvolvimento. Apesar das diferenças, uma semelhança foi determinante para a escolha destes dois países – ambos têm no trabalho infantil um importante desafio para o desenvolvimento. Conforme colocado por Dilma Rousseff “[o trabalho infantil] é também um desafio global. E o trabalho infantil não corresponde a uma diferenciação, ou melhor, uma clivagem entre o Norte e o Sul do mundo, não há região do mundo, rica ou pobre que esteja totalmente livre desse problema<sup>47</sup>”. Ou seja, o trabalho infantil não é um problema exclusivo dos países de baixa renda como a Tanzânia, mas também de países de renda média baixa como a Bolívia, países de renda média alta como o Brasil e também de países desenvolvidos como a Holanda. Não obstante, quanto menor o desenvolvimento de um país, mais explícita e perversa tende ser a exploração do trabalho de suas crianças. Cabe ressaltar que, em um país de dimensões continentais como o Brasil, existem grotões de pobreza com realidades muito semelhante à dos países mais pobres do mundo, como a Tanzânia. A TABELA 3.1 da próxima página ilustra alguns dados do desenvolvimento do Brasil e da Tanzânia.

---

<sup>47</sup> Em discurso proferido no dia 08 nov. 2013 durante abertura da III Conferência Global contra o Trabalho Infantil – Brasília, Brasil. Disponível em: <http://childlabour2013.org/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura/?lang=pt-br>. Acesso em: 26. nov. 2013.

TABELA 3.1 – Dados sobre o Desenvolvimento do Brasil e da Tanzânia

COMPARADOR	BRASIL	TANZÂNIA
Classificação de desenvolvimento pelo Banco Mundial <sup>1</sup>	País de renda média-alta	País de renda baixa
Classificação de desenvolvimento pelo FMI <sup>2</sup>	Mercado emergente e economia em desenvolvimento	País de renda baixa
Classificação de desenvolvimento pelo PNUD <sup>3</sup>	Alto desenvolvimento humano	Baixo desenvolvimento humano
População <sup>1</sup> (2012)	198,7 milhões	47,78 milhões
Incidência da pobreza de acordo com a linha da pobreza nacional <sup>1</sup>	21,4% (2009)	33,4% (2007)
PIB <sup>1</sup> (2012)	US\$ 2.253 bilhões	US\$ 28,25 bilhões
PNB <i>per capita</i> <sup>1</sup> (US\$ em 2012)	11,630	570
IDH <sup>3</sup>	0.730	0,476
IDH de não-rendimento <sup>3</sup>	0.755	0.527
Posição na classificação do IDH <sup>3</sup>	85°	152°
Posição na classificação do PNB <i>per capita</i> menos o IDH <sup>3</sup>	-8	10
Expectativa de vida ao nascer (anos) <sup>3</sup>	73.8	58.9
Escolaridade média <sup>3</sup> (anos)	7.2	5.1
Anos de escolaridade esperados <sup>3</sup> (anos)	14.2	9.1
Montante recebido em AOD Entre 2007 e 2011 <sup>4</sup>	USD 2.849.042	USD 13.378.030

1. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>>. Acesso em 11 out. 2013.

2. Fonte: IMF, 2013.

3. Fonte: UNDP, 2013.

4. Aid (ODA) disbursements to countries and regions [DAC2a]. Disponível em: <[http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REF\\_TOTALRECPTS](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REF_TOTALRECPTS)>. Acesso em: 12. nov. 2013.

Já a TABELA 3.2 mostra os dados de trabalho infantil nos dois países. O número percentual de crianças que trabalham no Brasil é muito inferior ao da Tanzânia e é resultado de mais duas décadas de esforços do governo brasileiro para combater o problema. Tais esforços conferiram ao Brasil a posição de referência mundial de combate ao trabalho infantil. No entanto, ainda hoje o número absoluto de crianças trabalhando é muito alto. Já a Tanzânia possui uma alta incidência de trabalho infantil tanto em termos percentuais quando em termos absolutos.

TABELA 3.2 – Dados sobre o Trabalho Infantil do Brasil e da Tanzânia

COMPARADOR	BRASIL	TANZÂNIA
Trabalho infantil de 5 a 11 anos <sup>1</sup> (2010)	3,0%	21.0%
Trabalho Infantil de 5 a 14 anos	4,9% <sup>2</sup>	27,5% <sup>3</sup>
Trabalho infantil de 5 a 14 anos (2012)	3,5% (1.116.499) <sup>4</sup>	27,9% (2.691.262) <sup>5</sup>
Ratificou a Convenção nº 138 da OIT	Sim (28/06/2001)	Sim (16/12/1998)
Ratificou a Convenção nº 182 da OIT	Sim (02/02/2000)	Sim (12/09/2001)
Idade mínima para admissão ao emprego	16	14
Idade mínima para admissão ao emprego perigoso	18	18
Idade para educação básica obrigatória	17	15
Educação pública e gratuita	Sim	Sim

1. Percentual de crianças de 5 a 11 anos que, durante a semana de referencia, se envolveu em pelo menos uma hora de atividade econômica, ou em pelo menos 28 horas de tarefas domésticas, ou de crianças de 12 a 14 anos que, durante a semana de referencia, se envolveu em pelo 14 horas de atividade econômica ou 28 horas de tarefas domésticas (UNDP, 2013, p. 177).

2. OIT, 2009.

3. ILO, 2010b.

4. USDOL, 2012a.

5. USDOL, 2012b.

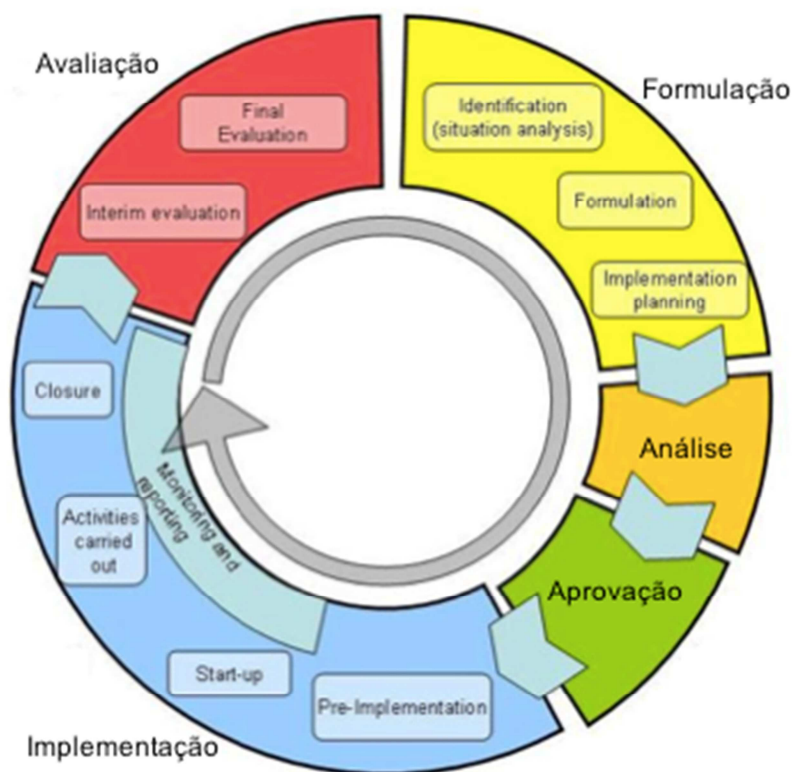
Os projetos aqui analisados significaram esforços da comunidade internacional, assim como dos atores nacionais dos dois países no sentido de combater este problema que era ainda mais grave nos anos anteriores às intervenções. A partir de decisões de alto-nível, da identificação do doador e da aceitação do país receptor da cooperação, os projetos foram desenvolvidos pela equipe técnica do IPEC em consulta com as principais contrapartes nacionais e internacionais. Assim como as políticas públicas, os projetos de cooperação internacional também seguem um ciclo definido de acordo com as regras e procedimentos da instituição responsável por sua implementação. De maneira geral, a teoria acerca das políticas públicas divide o ciclo das políticas públicas em cinco fases: (i) formação da agenda; (ii) formulação; (iii) implementação; (iv) monitoramento, e; (v) avaliação.

Com relação à cooperação não existe um consenso geral na teoria sobre seu ciclo, e os vários atores da cooperação internacional trabalham com a estrutura mais conveniente

ao tipo de cooperação prestada. O ciclo dos projetos de cooperação técnica implementados pela OIT também é composto por cinco fases: (i) formulação, que corresponde à criação e formatação do projeto propriamente dito; (ii) análise, que é a fase em que o projeto é submetido ao controle interno de qualidade da OIT, que por sua vez, checa uma série de aspectos do projeto como se está alinhado ao mandato e às normas da organização, se é avaliável, etc.; (iii) aprovação, que refere-se a aprovação do doador, do receptor, das contrapartes e das diversas instâncias internas da OIT; (iv) implementação, que é a fase de execução das ações tais como planejadas, e finalmente; (v) avaliação, que corresponde à fase em que o projeto é avaliado de acordo com as normas e procedimentos expostas no capítulo anterior. A FIGURA 3.1 ilustra o ciclo dos projetos de cooperação técnica implementados pela OIT.

Conforme já mencionado anteriormente, o objeto de análise deste trabalho serão as avaliações dos projetos implementados no Brasil e na Tanzânia. Outros documentos relacionados aos projetos, tais como os próprios documentos de projeto, as avaliações de meio termo, os relatórios técnicos de progresso e outros registros administrativos serão utilizados como dados secundários, de acordo com a necessidade.

FIGURA 3.1 – Ciclo de cooperação técnica da OIT



Fonte: ILO, 2010d.



## 3.2. BRASIL

“A grandeza de qualquer país se mede pela capacidade que ele tem de proteger e cuidar de suas crianças<sup>48</sup>”.

Luiz Inácio Lula da Silva (Presidente do Brasil de 2003-2010)

### 3.2.1. Contexto

O Brasil é um exemplo emblemático de país emergente, pois ao mesmo tempo em que apresenta características comuns aos países desenvolvidos tais como instituições consolidadas, organização social, estabilidade política e econômica, setor privado estruturado, poderio militar<sup>49</sup>. dentre outras, apresenta também características de países de menor desenvolvimento tais como: miséria, pobreza, desigualdade social, falta de competitividade empresarial, corrupção endêmica e profundamente enraizada<sup>50</sup>, dentre outras.

FIGURA 3.2 – Brasil



Fonte: CIA. *The World Factbook. Brazil*

Segundo Stiglitz (1998, p. 18) “a dualidade, onde apenas locais isolados são desenvolvidos, representa um fracasso do processo de desenvolvimento”, e neste sentido, o Brasil tem o desafio de reduzir não apenas a desigualdade social como também a desigualdade regional. Emergente porque tem contado com políticas públicas efetivas para superar estes desafios do desenvolvimento. Nos últimos anos o país tem apresentado avanços consistentes tanto em aspectos econômicos quanto em aspectos sociais. Durante a década de 90, o Brasil alcançou a estabilidade monetária que possibilitou a estabilidade econômica, por meio de uma política econômica baseada em três pilares: controle da

<sup>48</sup> Em discurso proferido no dia 08 nov. 2013 durante abertura da III Conferência Global contra o Trabalho Infantil – Brasília, Brasil. Disponível em: <http://childlabour2013.org/discurso-do-presidente-lula-na-cerimonia-de-encerramento/?lang=pt-br>. Acesso em: 14. nov. 2013.

<sup>49</sup> De acordo com o Ranking Global Fire Power o Brasil ocupa a 10ª posição no ranking de poderio militar. Disponível em <http://www.globalfirepower.com/countries-listing.asp>. Acesso em: 27 ago. 2013.

<sup>50</sup> Tal como afirmado pelo Banco Mundial. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1609200606.htm>.

inflação por meio de metas, responsabilidade fiscal e câmbio flutuante. Esta estabilidade econômica, por sua vez, possibilitou a expansão de programas sociais, principalmente dos programas de transferência de renda, os quais tem no Programa Bolsa Família (PBF) seu principal exemplo. Ao mesmo tempo foi implementada uma política de valorização real do salário mínimo e um forte estímulo à criação de postos de trabalho. Os programas sociais, juntamente com o aumento do salário mínimo e a diminuição das taxas de desemprego, possibilitaram a retirada de 36 milhões<sup>51</sup> de pessoas da extrema pobreza e que 37 milhões<sup>52</sup> de pessoas saíssem da pobreza para integrar a classe média. Em 2013, o Brasil aparece na 85ª posição na classificação do IDH com um índice de 0,730. A expectativa de vida ao nascer de seus habitantes é de 73,8 anos.

Durante a Assembleia Nacional Constituinte (ANC) em 1988 houve uma grande mobilização da sociedade em prol dos direitos das crianças e dos adolescentes em grande parte motivada pela Declaração dos Direitos da Criança<sup>53</sup>. Tal mobilização culminou na Emenda Popular que deu origem ao Artigo nº 227 da Constituição Federal. Este artigo coloca que, no Brasil, as crianças e adolescentes devem ser tratados com “absoluta prioridade”. Em seguida, fazia-se necessária a elaboração de uma lei que garantisse a “proteção integral” das crianças e dos adolescentes. Assim, em 1990, foi promulgado o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), fato extremamente relevante no processo de luta contra o trabalho infantil no Brasil e significou um marco da mudança de paradigma da sociedade brasileira com suas crianças e adolescentes. Com o Estatuto, as crianças deixaram de ser vistas sob a perspectivas de “menores” e passaram a ser vistas como seres humanos e como sujeitos de direitos. Além disto, o ECA considera a “condição peculiar” da criança e do adolescente como pessoa em desenvolvimento<sup>54</sup>.

A idade mínima fixada no Brasil para admissão ao emprego é de 16 anos. Ao se estabelecer tal idade mínima para o trabalho, o ordenamento jurídico brasileiro confere às crianças e adolescentes menores de 16 anos o direito fundamental de não trabalhar. Cabe ressaltar que a Constituição Federal, promulgada em 1988, absorve as categorias de inferior, básico e superior das normas internacionais e fixa: como inferior a idade de 14 anos, patamar onde se permite apenas o trabalho na condição de aprendiz; como básica a

---

<sup>51</sup> Fonte: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2013/09/em-10-anos-bolsa-familia-tirou-36-milhoes-pessoas-da-extrema-pobreza>>. Acesso em: 13 nov. 2013.

<sup>52</sup> Fonte: <<http://www.sae.gov.br/site/?p=17665>>. Acesso em: 13 nov. 2013.

<sup>53</sup> Vale destacar que Declaração dos Direitos da Criança foi proclamada em 1989 enquanto a Constituição Federal foi promulgada um ano antes, em 1988. De qualquer maneira, o texto da Declaração já estava em poder dos países para consulta e sugestões, tendo portanto influenciado a inclusão do Artigo nº 227 na Constituição.

<sup>54</sup> BRASIL, 1990. Artigo 6º.

idade de 16 anos, ou seja, a partir desta idade a lei permite “qualquer trabalho”, salvo os previstos na categoria superior; por fim, tem-se a idade superior que é de 18 anos para qualquer tipo de trabalho, inclusive trabalhos insalubres e perigosos.

O IPEC iniciou suas atividades no Brasil em 1992. Neste ano, 19,6% das crianças e adolescentes trabalhavam, ou seja, uma em cada cinco crianças brasileiras se encontrava em situação de trabalho infantil. Já em 2012, segundo dados do IBGE<sup>55</sup>, cerca de 3,5 milhões de crianças entre 5 e 17 anos trabalhavam no Brasil, ou seja, 8,3% das crianças brasileiras. Na faixa etária dos 5 aos 14 anos, 1,1 milhões de crianças se encontram em situação de trabalho infantil. Destas 56,4% estão no setor da agricultura, trabalhando com castanha de caju, algodão, mandioca, abacaxi, arroz, sisal, tabaco, maçã, babaçu, feijão, frutas cítricas, café, cacau, chá-mate, cana-de-açúcar, tomate e morango (USDOL, 2013a), e que estão expostas à jornadas exaustivas de trabalho, ferramentas perigosas e agrotóxicos danosos à sua saúde.

O Brasil conta com a Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (CONAETI), órgão governamental coordenado pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) cujo principal objetivo é o de implementar a aplicação das disposições das Convenções nº 138 e nº 182 da OIT e uma de suas principais funções é o de elaborar, executar e monitorar as ações do Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil. Conforme estabelecido pela Convenção nº 182 da OIT, a CONAETI elaborou uma lista das piores formas de trabalho infantil, que foi promulgada como Decreto Presidencial nº 6481 no dia 12 de junho de 2008.

Por fim, pode-se afirmar que o combate ao trabalho infantil é uma política de estado no Brasil e que o país tem obtido importantes avanços ao longo dos anos chegando a se tornar referência internacional no combate ao trabalho infantil. Não por acaso, o Brasil sediou a III Conferência Global sobre Trabalho Infantil – a maior conferência sobre trabalho infantil já realizada no mundo – em outubro de 2013.

---

<sup>55</sup> Fonte: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2013-09-27/trabalho-infantil-diminui-mas-ainda-ha-35-milhoes-de-criancas-ocupadas-mostra-pnad>>. Acesso em: 13 nov. 2013.

### 3.2.2. Descrição e consumidores (impactados)

Apesar dos avanços com relação ao combate ao trabalho infantil observados no Brasil na década de 90, a situação do trabalho infantil no país ainda era preocupante em 2001. De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2001 do IBGE cerca de 5 milhões de crianças entre 5 e 17 anos se encontravam em situação de trabalho infantil no país, sendo que 45% delas eram menores de 14 anos.

Em 2003, ano de início da implementação do S-TBP Brasil<sup>56</sup>, o país já contava com uma ampla rede de mobilização social sobre o trabalho infantil, resultante dos anos anteriores de ações combate ao problema. Ainda em 1994, foi criado o Fórum Nacional de Erradicação e Prevenção do Trabalho Infantil (FNPETI) com o objetivo de mobilizar e coordenar os agentes sociais com relação as políticas e programas de combate ao trabalho infantil. O FNPETI conta com uma participação plural que envolve governo, empregadores, trabalhadores, ONGs, organizações internacionais, organizações da sociedade civil e organizações de classe (como de magistrados e de outros operados do direito). Em setembro de 2002, como já mencionado, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) criou a Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (CONAETI) como um órgão quadripartite, ou seja, integrado por representantes do governo, de empregadores, de trabalhadores e da sociedade civil.

A elaboração do S-TBP Brasil (ILO, 2003) foi realizada de maneira participativa com o envolvimento de diversos atores participantes das ações de combate ao trabalho infantil. Os setores cobertos pelo projeto foram: agricultura, economia informal, trabalho doméstico<sup>57</sup>, exploração sexual comercial e tráfico de drogas, e foram selecionados por meio de uma série de critérios objetivos, dentre os quais: todos são considerados como piores formas de trabalho infantil, envolvem um grande número de meninos e meninas, as ações podem ser replicáveis e são setores nos quais a problemática do trabalho infantil é pouco conhecida ou visível. O projeto S-TBP Brasil incidiu em dois níveis: nacional e local. No nível nacional a

---

<sup>56</sup> Sigla do projeto: Eliminando as piores formas de trabalho infantil no Brasil – Apoio ao Programa de Duração Determinada sobre as Piores Formas de Trabalho Infantil.

<sup>57</sup> Naquele momento, em 2003, o trabalho doméstico não era considerado como pior forma de trabalho infantil pelo governo. Atualmente, o trabalho doméstico faz parte da lista oficial das piores formas de trabalho infantil com as seguintes especificações: Prováveis Riscos Ocupacionais = Esforços físicos intensos; isolamento; abuso físico, psicológico e sexual; longas jornadas de trabalho; trabalho noturno; calor; exposição ao fogo, posições anti-ergonômicas e movimentos repetitivos; tracionamento da coluna vertebral; sobrecarga muscular e queda de nível; Prováveis Repercussões à Saúde = Afecções músculo-esqueléticas (bursites, tendinites, dorsalgias, sinovites, tenossinovites); contusões; fraturas; ferimentos; queimaduras; ansiedade; alterações na vida familiar; transtornos do ciclo vigília-sono; DORT/LER; deformidades da coluna vertebral (lombalgias, lombociatalgias, escolioses, cifoses, lordoses); síndrome do esgotamento profissional e neurose profissional; traumatismos; tonturas e fobias (BRASIL, 2008).

estratégia do projeto teve foco nas seguintes áreas: geração e disseminação de conhecimento, conscientização, educação e desenvolvimento de capacidades. No nível local o projeto focou sua atuação em: retirada e reabilitação de crianças trabalhadoras, fornecimento de alternativas de educação e geração de renda para famílias. Durante o processo de consulta para a elaboração do projeto foi consensuada a necessidade de que as ações fossem direcionadas à três regiões do Brasil: Sudeste, Nordeste e Sul, por representarem os maiores números, em termos absolutos, de incidência do trabalho infantil. Nestas regiões, os estados selecionados foram Maranhão, Paraíba, São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul por terem percentuais acima da casa dos 10% de crianças fora da escola por causa do trabalho infantil.

Os impactados diretos do S-TBP Brasil foram 4 mil crianças vulneráveis ao trabalho infantil. Destas, a estimativa inicial era de que 2.666 meninos e meninas seriam retirados de situações de exploração laboral e 1.344 teriam sua entrada no trabalho infantil impedida. Outras crianças e adolescentes também foram impactados indiretos das intervenções do projeto. Dentre os impactados indiretos estão também os parceiros institucionais do projeto, a saber: MTE, Ministério da Educação (MEC), Ministério da Justiça, Secretaria Especial de Direitos Humanos<sup>58</sup>, Ministério da Assistência Social<sup>59</sup>, Ministério da Saúde, IBGE, dentre outros órgãos governamentais. Entre as instituições impactadas estão ainda organizações de empregadores, de trabalhadores, da sociedade civil e organizações internacionais.

No ano de 2005, o projeto passou por um processo de revisão e recebeu um *addendum* com os seguintes propósitos (ILO, 2005<sup>a</sup>, tradução nossa):

- Estender a duração do projeto até agosto de 2008;
- Estender a cobertura geográfica da intervenção;
- Elaborar e implementar um protocolo sobre o programa de horário escolar estendido do PETI em distritos selecionados;
- Integrar informações sobre meninos e meninas trabalhadores no formulário padrão de registro escolar e os formulários de admissão ao Sistema Público de Saúde;
- Desenvolver planos de trabalho operacionais para a eliminação das piores formas de trabalho infantil (com metas, indicadores e orçamento) em cada um dos estados-alvo;
- Aumentar o número de beneficiários diretos em 2.000 meninos e meninas (1.360 retirados e 640 prevenidos);
- Contratação de um funcionário adicional (Assistente de Programa) e cobrir a equipe atual em 2007 e 2008.

A TABELA 3.3 na próxima página organiza as informações referenciais do S-TBP Brasil e de seu *addendum*.

---

<sup>58</sup> Atualmente denominada Secretaria de Direitos Humanos (SDH).

<sup>59</sup> Atualmente denominado como Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

TABELA 3.3 – Ficha Técnica dos Projetos do Brasil

<b>TÍTULOS</b>	Eliminando as piores formas de trabalho infantil no Brasil – Apoio ao Programa de Duração Determinada sobre as Piores Formas de Trabalho Infantil (S-TBP Brasil) <sup>60</sup>	
	Eliminando as piores formas de trabalho infantil no Brasil – Apoio ao Projeto de Duração Determinada, <i>addendum</i> <sup>61</sup>	
<b>PERÍODOS DE IMPLEMENTAÇÃO</b>	Setembro de 2003 a dezembro de 2006 (39 meses)	Setembro de 2003 a agosto de 2008 (59 meses)
	Setembro de 2005 a agosto de 2008 (36 meses)	meses)
<b>DOADORES</b>	Estados Unidos da América (USDOL)	
	Estados Unidos da América (USDOL)	
<b>PAÍSES BENEFICIADOS</b>	República Federativa do Brasil	
	República Federativa do Brasil	
<b>COBERTURA GEOGRÁFICA</b>	Brasil (Nacional, Maranhão, Paraíba, São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul)	
	Piauí, Alagoas, Paraná, Santa Catarina e Distrito Federal	
<b>SETORES COBERTOS</b>	Agricultura, economia informal, trabalho doméstico, exploração sexual comercial, e tráfico de drogas.	
	Agricultura, economia informal, trabalho doméstico, exploração sexual comercial, e tráfico de drogas.	
<b>IMPACTADOS DIRETOS</b>	4.000 crianças (2.666 retiradas e 1.344 prevenidas)	= 6.000 crianças (4.026 retiradas e 1.984 prevenidas)
	2.000 crianças (1.360 retiradas e 640 prevenidas)	
<b>VALORES</b>	US\$ 4.498.135	= US\$ 6.498.115
	US\$ 1.999.980	
<b>INSTITUIÇÕES RESPONSÁVEIS</b>	Escritório da OIT no Brasil (Brasília)	
	Escritório da OIT no Brasil (Brasília)	
<b>SÍMBOLOS</b>	BRA/03/P50/USA	
	BRA/05/P50/USA	
<b>CÓDIGOS</b>	P.260.10.216.050	
	P.260.10.216.052	
<b>AVALIAÇÃO DE MEIO TERMO</b>	SIM (novembro de 2005)	
	SIM (abril de 2007)	
<b>AVALIAÇÃO FINAL</b>	SIM (dezembro de 2008 - cumulativa)	

Elaborada pelo autor. Fontes: ILO, 2003; ILO, 2005a; ILO, 2008.

<sup>60</sup> Tradução nossa. Título original: *Eliminating the worst forms of child labour in Brazil - Support for the Time Bound Program on the Elimination of the Worst Forms of Child Labour.*

<sup>61</sup> Tradução nossa. Título original: *Eliminating the worst forms of child labour in Brazil: Support for the Time Bound Project, addendum.*

A TABELA 3.4 consiste na transcrição das principais informações da matriz lógica do S-TBP Brasil. Vale destacar que o *addendum* manteve a estrutura inicial da matriz lógica nos dois primeiros níveis (objetivo de desenvolvimento e objetivos imediatos), tendo sido adicionados quatro novos resultados (terceiro nível) e 15 atividades correspondentes (quarto nível).

TABELA 3.4 – Matriz lógica (S-TBP Brasil e S-TBP Brasil *Addendum*)

OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO	Fazer uma contribuição eficaz para a urgente eliminação das PFTI no Brasil.
CATEGORIA 1: AMBIENTE FAVORÁVEL	OBJETIVO IMEDIATO 1: Ao final do projeto, a base de conhecimento sobre o trabalho infantil no Brasil terá sido fortalecida.
	OBJETIVO IMEDIATO 2: Ao final do projeto, setores chave e a sociedade brasileira em geral serão conscientes das consequências negativas das PFTI.
	OBJETIVO IMEDIATO 3: Ao final do projeto, o sistema educacional será mais adequado às necessidades dos grupos-alvo do projeto.
	OBJETIVO IMEDIATO 4: Ao final do projeto, a capacidade de instituições chave nacionais e locais para a aplicação da legislação e coordenação de políticas e programas terão sido fortalecidas.
CATEGORIA 2: INTERVENÇÕES DIRECIONADAS	OBJETIVO IMEDIATO 5: Ao final do projeto, meninas e meninos terão sido retirados e prevenidos de entrarem em formas selecionadas de trabalho infantil perigosas e exploratórias.

Fonte: ILO, 2003, p.50 e p.64-68, tradução nossa; ILO, 2005a.

O relatório de avaliação final do S-TBP Brasil e de seu *addendum* foi o mesmo e foi elaborado por uma equipe independente de avaliação liderada por um consultor<sup>62</sup>. Nas palavras da equipe:

Este relatório se destina a avaliar de maneira ampla e sistemática a contribuição que o Programa de Duração Determinada (PDD) trouxe para o contexto dos esforços da sociedade brasileira para a eliminação do Trabalho Infantil (TI), em especial nas suas piores formas (OIT, 2008, p. 4).

<sup>62</sup> Luciano Santana como líder da equipe.

### 3.2.3. Principais resultados

O S-TBP Brasil e seu *addendum* obtiveram diversos resultados. Os resultados apresentados abaixo se referem a uma compilação realizada na pesquisa a partir do relatório final de avaliação do S-TBP Brasil (OIT, 2008). Vale ressaltar que esta lista não pretende ser exaustiva.

- Contribuição, elaboração e divulgação de uma ampla base de conhecimento, integrada por uma série de estudos, teses acadêmicas, diagnósticos e avaliações relacionadas ao trabalho infantil. Este conhecimento produzido proporcionou base científica às estratégias de combate ao trabalho infantil, disseminou conceitos entre os profissionais de imprensa e orientou gestores de políticas públicas.
- Inclusão do tema do trabalho infantil em políticas públicas nacionais como o Programa de Apoio para a Extensão Acadêmica (PROEXT) do Ministério da Educação assim como em políticas públicas estaduais e municipais.
- Inclusão do tema do trabalho infantil na mídia brasileira contribuindo para a mudança da percepção da grande mídia e da sociedade brasileira sobre o problema.
- Contribuição para a educação por meio da alteração de currículos escolares, publicações, parceria com o MEC e treinamento de professores e professoras.
- Aumento da capacidade institucional dos estados no combate ao trabalho infantil por meio da contribuição à elaboração de planos e programas destinados à erradicação do trabalho infantil.
- *Advocacy* para sensibilizar tomadores de decisão acerca do combate ao trabalho infantil (Presidente Amigo da Criança, cláusulas de financiamento do BNDES, Frentes Parlamentares de Defesa da Criança e do Adolescente).
- Parcerias firmadas com ministérios para implementação de ações de combate ao trabalho infantil nas atividades de suas competências.
- 5.556 crianças retiradas de situações de trabalho infantil e 5.251 prevenidas, num total de 10.807 crianças, ou 264% sobre a meta previamente estabelecida.
- A partir das atividades dos projetos foi desenvolvida uma “cooperação horizontal sul-sul” com Angola, Moçambique e Haiti que consistiu no compartilhamento de boas práticas e lições aprendidas de combate ao trabalho infantil.



### 3.2.4. Boas práticas e lições aprendidas

O projeto identificou uma série de boas práticas de combate ao trabalho infantil ao longo de sua implementação. Nas palavras dos avaliadores: “[...] as boas práticas foram utilizadas para ampliar, em escala nacional, os efeitos de práticas de comunicação estruturada. Com foco na disseminação de abordagens metodológicas, qualificação da informação e apoio técnico ao planejamento de políticas públicas” (OIT, 2008, p. 42).

Os avaliadores consideraram que as ações do projeto foram relevantes e implementadas com coerência. Por outro lado, com relação aos programas de ação “não houve um desenvolvimento adequado de uma rede de relações comprometidas com a captação de recursos para a sustentabilidade das ações de retirada e prevenção” (OIT, 2008, p.40). Além disso, a estratégia de capacitação das famílias para geração de renda não foi trabalhada durante um tempo que fosse suficiente para alcançar eficiência e efetividade. Os avaliadores colocam que a situação em que as famílias se encontravam não favorecia o associativismo e o cooperativismo e que seria necessária uma intervenção de médio prazo, o que não era possível ao S-TBP Brasil. Foram elencadas três condições de sustentabilidade: (i) continuar o processo de fortalecimento institucional dos atores locais; (ii) investir mais recursos e por mais tempo na geração de renda das famílias vulneráveis, e; (iii) investir na qualificação e na estruturação das instituições responsáveis pelo combate ao trabalho infantil.

Dentre as lições aprendidas ao longo da implementação do S-TBP Brasil e de seu *addendum*, podemos elencar (OIT, 2008, p.43):

- A aceitação da sociedade brasileira com relação ao trabalho infantil tem raízes na formação do Brasil e, portanto, são fundamentais os esforços de pesquisa de caráter histórico e sociológico para fundamentar o tema e combater o trabalho infantil no Brasil.
- A agricultura familiar é o mais emblemático setor da sociedade brasileira que necessita de uma quebra de paradigma com relação ao trabalho infantil.
- Os atores dos governos municipais necessitam de maior integração e coordenação.
- Os sistema de monitoramento do trabalho infantil do governo ainda se mostram pouco eficazes.
- A transferência de renda do PETI e do Bolsa Família é fundamental e necessária para as famílias, mas não são suficientes para a manutenção das crianças fora do trabalho infantil.

### 3.2.5. Conclusões e recomendações

Os avaliadores concluíram reconhecendo que o trabalho infantil ainda é uma realidade negativamente marcante no Brasil, mas que existe um ambiente institucional favorável no país para que o trabalho infantil seja eliminado. Os avaliadores reconheceram ainda que o S-TBP Brasil (e seu *addendum*) contribuiu de maneira decisiva à criação deste ambiente favorável e também em mostrar como o trabalho infantil pode e deve ser eliminado – por meio de ações coordenadas e orientadas a objetivos concretos. A conclusão da avaliação independente foi de que a contribuição do projeto foi muito relevante para o combate ao trabalho infantil no Brasil. Tal contribuição foi descrita com relação a três critérios:

- i. Eficiência: os avaliadores concluíram que a intervenção foi construída de maneira eficiente pela equipe do projeto, pelas agências executoras e pelos demais parceiros. Os indicadores de eficiência foram marcantes tendo em vista as metas superadas, com destaque para a quantidade de crianças retiradas do trabalho infantil (10.807, ou 264% acima da meta) e pela mudança expressiva da cobertura da mídia com relação ao trabalho infantil.
- ii. Eficácia: pelo desenvolvimento de boas práticas, base de conhecimento e metodologias antes inexistentes no Brasil. Pelo *advocacy* que resultou em elementos estruturantes do marco legal brasileiro de combate ao trabalho infantil, como a lista das piores formas de trabalho infantil promulgada por meio do Decreto Presidencial nº 6481 e pela importância dos colegiados que apoiam o governo nas ações de combate ao trabalho infantil (FNPETI, CONAETI, etc.).
- iii. Efetividade: referente ao desenvolvimento de metodologias e às próprias ações de retirada das crianças do trabalho infantil.

Finalmente, os avaliadores recomendaram a manutenção dos esforços de *advocacy* e dos esforços de fortalecimento institucional. Recomendaram ainda a manutenção do apoio ao governo no sentido de melhorar a qualidade da educação e do acesso às políticas públicas sociais pelas famílias e crianças vulneráveis ao trabalho infantil, o compartilhamento das experiências do Brasil com outros países e o fortalecimento das estratégias de geração de renda das famílias vulneráveis.

### 3.3. TANZÂNIA

Há muito considerado o estadista mais sensato e sensível da África, Nyerere tinha assiduamente cultivado a unidade em seu próprio país, pregou-a para o continente como um todo. Sua imensa popularidade em casa tinha sido baseada não em promessas mirabolantes de um futuro dourado, mas numa avaliação clara do trabalho duro que estava por vir.

Revista *TIME* (13 de março de 1964, tradução nossa)

#### 3.3.1. Contexto

A República Unida da Tanzânia, normalmente chamada de Tanzânia, é um país situado no leste da África subsaariana que abrange uma parte continental e o arquipélago semiautônomo de Zanzibar. Um país de baixa renda dentre os mais pobres do mundo e típico recebedor de ajuda internacional. Obteve a independência do Reino Unido na década de 60. Em 2013, a Tanzânia aparece na 152ª posição na classificação do IDH com um índice de 0,476 e a expectativa de vida ao nascer de seus habitantes é de apenas 58,9 anos.

FIGURA 3.3 – Tanzânia



Fonte: CIA. *The World Factbook. Tanzania.*

O país apresenta alta incidência de trabalho infantil, tanto em termos percentuais quando em termos absolutos, devido à sua considerável população de crianças. Segundo dados da OIT (2010b) e do Bureau Nacional de Estatísticas da Tanzânia (NBS), em 2006, a proporção de crianças ocupadas na faixa dos 5 aos 17 anos era de 27,5%. Segundo dados mais recentes disponibilizados pelo USDOL (2012b), em 2012, 27,9% das crianças de 5 a 14 anos se encontravam em situação de trabalho infantil, o que perfaz um número de 2,7 milhões de crianças trabalhadoras. Como no Brasil, a maior parte, ou 80,7% destas crianças estão no setor da agricultura, 18,7% no setor de serviços e 0,6% no setor de manufaturas. No território continental o trabalho das crianças é explorado no cultivo de café, sisal, chá, tabaco, arroz e cana-de-açúcar. Além disto, crianças são submetidas ao trabalho como pastoras de gado, na pesca, e em minas e pedreiras artesanais. Embora o trabalho infantil incida mais sobre meninos (30,8%) do que sobre meninas (24%), as meninas são

geralmente submetidas ao trabalho infantil doméstico, uma das piores formas de trabalho infantil. Cabe ressaltar que a legislação do país estabelece em 18 anos a idade mínima para o casamento. No entanto, o costume enraizado no país permite que meninas se casem aos 15 anos. Sendo estas meninas tratadas como donas de casa, sua situação raramente é captada pelas estatísticas do trabalho infantil (ILO, 2010b). Vários fatores contribuem para a incidência do trabalho infantil na Tanzânia. Dentre eles, a extrema pobreza pode ser considerada o fator estruturante. Segundo o Banco Mundial mais de um terço da população da Tanzânia está abaixo da linha pobreza e a pobreza está concentrada nas áreas rurais do país. Outro fator que contribui para o trabalho infantil é a deterioração do sistema educacional do país. Ademais, a participação ativa de crianças na economia do país também é reflexo da debilidade de muitos homens e mulheres em idade ativa devido à epidemia do HIV/AIDS.

O IPEC iniciou suas atividades na Tanzânia em 1995, após a assinatura de um Memorando de Entendimento entre a Tanzânia e a OIT em 1994. Desde então, dezenas de projetos de combate ao trabalho infantil (financiados por Alemanha, Noruega, EUA e Reino Unido) foram implementados e obtiveram importantes resultados, tais como (ILO, 2001):

- Retirada de milhares de crianças do trabalho infantil e inserção destas crianças no sistema educacional;
- Apoio com oportunidades alternativas de geração de renda às famílias de crianças que estavam no trabalho infantil;
- Prevenção de que crianças vulneráveis fossem submetidas ao trabalho infantil;
- Sociedade civil conscientizada e mobilizada;
- Avaliações realizadas;
- Inspetores do trabalho treinados sobre trabalho infantil, e;
- Legislação protetiva promovida.

Conforme já mencionado, a Tanzânia ratificou as Convenções nº 138 e nº 182 da OIT e incorporou suas diretrizes na legislação doméstica pela Lei do Emprego e das Relações Laborais de 2004, que proíbe o trabalho infantil assim como o trabalho forçado. A lei fixa a idade mínima para admissão ao trabalho em 14 anos, sendo 18 anos para admissão a trabalhos perigosos. A Tanzânia foi um dos primeiros países a receber o apoio do IPEC tendo sido beneficiária de várias intervenções de combate ao trabalho infantil. O Governo lançou o II Plano Orçado Nacional de Ação para as Crianças mais Vulneráveis para o período de 2013 a 2017, que inclui o fornecimento de serviços sociais para as

crianças em situação de trabalho infantil. A Tanzânia tem ainda um programa de transferência condicionada de renda chamado de Fundo de Ação Social da Tanzânia. Este plano foi expandido nos últimos anos e tem demonstrado um aumento das matrículas escolares e uma diminuição da incidência do trabalho infantil (USDOL, 2012b). Apesar dos avanços, ainda existem lacunas na legislação sobre o trabalho infantil e crianças continuam a ser submetidas às piores formas de trabalho infantil.

### **3.3.2. Descrição e consumidores (impactados)**

Desde sua entrada no país em 1995 até o ano de 2001, o IPEC já havia implementado mais de 40 projetos de combate ao trabalho infantil na Tanzânia. Em cada um destes projetos houve um trabalho conjunto com os parceiros governamentais, as organizações de empregadores e de trabalhadores, assim como organizações da sociedade civil. Vale destacar que dentre os parceiros governamentais estavam: o Gabinete do Primeiro-Ministro, o Ministério do Trabalho, Emprego e do Desenvolvimento da Juventude (MLE&YD) e o Ministério da Educação. Neste contexto, o governo já havia acumulado experiência com relação à problemática do trabalho infantil, assim como adaptado minimamente a legislação para se combater o problema, uma vez que ratificou as Convenções nº 138 e nº 182 da OIT em 1998 e 2001, respectivamente. Assim, as bases estavam construídas para implementação de um Programa de Duração Determinada (PDD) de combate às piores formas de trabalho infantil.

No ano de 2001, o Governo da Tanzânia iniciou a implementação do PDD nacional. Conforme já colocado, o PDD é um programa que consiste num marco estratégico de programas e políticas altamente coordenadas e integradas com o objetivo de prevenir e retirar crianças das piores formas de trabalho infantil num período de tempo determinado. O PDD na Tanzânia foi um dos três primeiros do mundo e teve como antecedentes a Conferência de Washington, realizada no ano 2000, e a Mesa Redonda Nacional de 2001. Um dos principais resultados do PDD foi a inclusão do trabalho infantil como um dos indicadores no Documento de Estratégia de Redução da Pobreza, conhecido como MKUKUTA. Desta forma, provisões orçamentárias foram empenhadas para financiar as ações de combate ao trabalho infantil no país (ILO, 2010b, p.80).

A TABELA 3.5 ilustra algumas das informações-chave dos projetos, objetos deste estudo. Vale reforçar que este estudo não se trata de uma avaliação destes projetos, pois os

mesmos já foram avaliados por uma equipe de consultores internacionais. A comparação terá como base justamente os relatórios das avaliações finais destes projetos.

TABELA 3.5 – Ficha Técnica dos Projetos da Tanzânia

<b>TÍTULOS</b>	Apoiando o Programa de Duração Determinada sobre as Piores Formas de Trabalho Infantil na Tanzânia – Fase I (S-TBP Tanzânia I) <sup>63</sup>	
	Apoio ao Programa de Duração Determinada sobre as Piores Formas de Trabalho Infantil na Tanzânia – Fase II (S-TBP Tanzânia II) <sup>64</sup>	
<b>PERÍODOS DE IMPLEMENTAÇÃO</b>	Setembro de 2001 a fevereiro de 2006 (53 meses)	Setembro de 2001 a dezembro de 2008 (87 meses)
	Setembro de 2005 a dezembro de 2008 (39 meses)	
<b>DOADORES</b>	Estados Unidos da América (USDOL)	
	Estados Unidos da América (USDOL)	
<b>PAÍSES BENEFICIADOS</b>	República Unida da Tanzânia	
	República Unida da Tanzânia	
<b>COBERTURA GEOGRÁFICA</b>	Nível nacional e distritos selecionados	
	Nível nacional e distritos selecionados, parte continental e Zanzibar	
<b>SETORES COBERTOS</b>	Piores formas de trabalho infantil com ênfase em crianças na prostituição, mineração, trabalho doméstico e agricultura comercial	
	Piores formas de trabalho infantil com ênfase em crianças na prostituição, mineração, trabalho doméstico e agricultura comercial	
<b>VALORES</b>	US\$ 5.406.168	US\$ 10.277.265
	US\$ 4.871.097	
<b>INSTITUIÇÃO RESPONSÁVEL</b>	Escritório da OIT na Tanzânia (Dar-es-Salam)	
	Escritório da OIT na Tanzânia (Dar-es-Salam)	
<b>SÍMBOLOS</b>	URT/01/P50/USA	
	URT/05/P50/USA	
<b>CÓDIGOS</b>	P.340.01.159.050	
	P.250.08.159.050	
<b>AVALIAÇÃO DE MEIO TERMO</b>	SIM (dezembro de 2004)	
	SIM (abril de 2008)	
<b>AVALIAÇÃO FINAL</b>	SIM (fevereiro de 2007)	
	SIM (dezembro de 2009)	

Elaborada pelo autor (fontes: ILO, 2001a; ILO, 2005; ILO, 2007; ILO, 2009b)

<sup>63</sup> Tradução nossa. Título original: *Supporting the Time-Bound Programme on the Worst Forms of Child Labour in Tanzania - Phase I.*

<sup>64</sup> Tradução nossa. Título original: *Support for the Time-Bound Programme on the Worst Forms of Child Labour in Tanzania – Phase II.*

O principal objetivo dos projetos implementados na Tanzânia, tanto da fase I quanto da fase II era: “contribuir para eliminação das PFTI na Tanzânia até o ano de 2010 e com a criação de uma base social para lidar com todas as outras formas de trabalho infantil no país” (ILO, 2001a, p.55). Este é o chamado objetivo de desenvolvimento, que segundo a metodologia da matriz lógica, é o objetivo maior da intervenção, sendo considerado um objetivo de longo prazo resultante dos objetivos imediatos, e dos respectivos resultados, atividades e produtos das intervenções. A TABELA 3.6 transcreve os pontos mais importantes da matriz lógica do projeto “Apoiando o Programa de Duração Determinada sobre as Piores Formas de Trabalho Infantil na Tanzânia – Fase I”, ou seja, o objetivo de desenvolvimento e os objetivos imediatos, que neste caso são categorizados em dois diferentes componentes provenientes da desagregação do objetivo de desenvolvimento: (i) ambiente favorável, e; (ii) intervenções direcionadas.

TABELA 3.6 – Matriz lógica (S-TBP Tanzânia I)

OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO	Contribuir para eliminação das PFTI na Tanzânia até o ano de 2010 e com a criação de uma base social para lidar com todas as outras formas de trabalho infantil no país.
COMPONENTE 1: AMBIENTE FAVORÁVEL	OBJETIVO IMEDIATO 1A: Um Quadro Estratégico do Programa (SPF) identificando as preocupações-chave educacionais, socioeconômicas e demográficas subjacentes às PFTI será posto em prática e parceiros de desenvolvimento nacionais e internacionais terão sido mobilizados para apoiar a implementação do Quadro Estratégico do Programa para eliminação das PFTI.
	OBJETIVO IMEDIATO 1B: Políticas e outros insumos terão sido fornecidos ao Governo e aos parceiros de desenvolvimento para trazer a política nacional de eliminação do trabalho infantil em conformidade com as normas da OIT e para assegurar que outras intervenções são sensíveis ao trabalho infantil.
	OBJETIVO IMEDIATO 1C: As capacidades das comunidades e dos parceiros de desenvolvimento nacionais e internacionais em formulação, monitoramento e implementação de intervenções sensíveis ao trabalho infantil assim como em incorporação do assunto em seus programas e orçamentos terão sido fortalecidas.
COMPONENTE 2: INTERVENÇÕES DIRECIONADAS	OBJETIVO IMEDIATO 2A: PFTI em prostituição, mineração, trabalho doméstico e agricultura comercial em distritos selecionados terão sido reduzidas em média em 75% por meio de programas de ação direcionados com vistas a retirada, proteção, reabilitação e prevenção de pelo menos 30.000 crianças.
	OBJETIVO IMEDIATO 2B: A introdução de medidas preventivas para 10.000-15.000 crianças, incluindo o empoderamento econômico das famílias e a mobilização da comunidade, distrito, e dos atores nacionais e internacionais no combate às PFTI.

Fonte: ILO, 2001a, p.57, tradução nossa.

A TABELA 3.7, por sua vez, correspondente à matriz lógica da segunda fase do projeto, de nome: “Apoio ao Programa de Duração Determinada sobre as Piores Formas de Trabalho Infantil na Tanzânia – Fase II”. Conforme destacado o objetivo de desenvolvimento foi mantido. Ademais, os dois componentes também foram mantidos, tendo sido denominados de objetivos estratégicos.

TABELA 3.7 – Matriz lógica (S-TBP Tanzânia II)

OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO	Contribuir para eliminação das PFTI na Tanzânia até o ano de 2010 e com a criação de uma base social para lidar com todas as outras formas de trabalho infantil no país.
OBJETIVO ESTRATÉGICO A: Fortalecer os marcos políticos e institucionais para a eliminação das PFTI na Tanzânia (intervenções de fluxos).	OBJETIVO IMEDIATO 1: Questões do trabalho infantil serão abordadas eficazmente e de maneira sustentada nas políticas e programas de desenvolvimento nacionais e distritais e pelos MDAs, LGAs, pelos parceiros sociais, organizações comunitárias e ONGs nos níveis nacional e subnacionais.
	OBJETIVO IMEDIATO 2: O marco legal sobre o trabalho infantil terá sido fortalecido nos níveis nacional e subnacionais, com as agências de aplicação da lei lidando sistematicamente com as infrações sobre as PFTI.
	OBJETIVO IMEDIATO 3: Os sistemas educacionais formal e não-formal, incluindo esquemas de formação vocacional, podem responder adequadamente às necessidades de trabalhadores infantis, a outras crianças fora da escola e a outras sob o risco das PFTI.
OBJETIVO ESTRATÉGICO B: Promoção de ações dirigidas contra as PFTI por meio da replicação e do aumento de escala dos modelos de intervenção.	OBJETIVO IMEDIATO 4: Modelos de intervenção para a prevenção, identificação, retirada e reabilitação de crianças nas PFTI terão sido documentados, refinados por meio da implementação em áreas específicas e disseminadas para replicação e aumento de escala.

Fonte: ILO, 2005, p. 52, tradução nossa.

Os relatórios das avaliações finais da fase I e fase II foram lançados respectivamente em fevereiro de 2007 e dezembro de 2009. Com relação à avaliação final da fase I, a unidade responsável pelo gerenciamento da avaliação destacou que:

Esta avaliação independente foi gerenciada pela Seção de Desenho, Avaliação e Documentação (DED) do IPEC-OIT seguindo uma abordagem consultiva e participativa. DED se assegurou que as partes interessadas mais importantes foram consultadas e informadas durante a avaliação e que a avaliação foi levada a cabo com o maior nível de credibilidade e independência, de acordo com os padrões de avaliação estabelecidos. (ILO, 2007, p. 2, tradução nossa).



A avaliação da fase I foi realizada por uma equipe de avaliadores<sup>65</sup>, integrada por um consultor internacional como líder da equipe, e duas consultoras nacionais e consistiu numa revisão de todos os documentos relevantes e numa missão de campo de duas semanas, realizada entre os meses de agosto e setembro de 2006. Durante a visita de campo foram feitas entrevistas estruturadas com diversos atores envolvidos na intervenção tais como parceiros e implementadores. Finalmente foi realizada uma oficina final com as partes interessadas para apresentação e validação dos resultados da avaliação. Por ser uma das primeiras avaliações de projetos de apoio a um PDD, foi realizada uma Avaliação Final Expandida (EFE) que combinou uma avaliação de impacto em grupo específico com a avaliação final. A avaliação de impacto teve por objetivo mensurar objetivamente o impacto na vida das crianças diretamente beneficiadas pela intervenção e na de suas famílias. Esta avaliação de impacto se deu por meio da comparação da situação *ex ante* e *ex post* com relação à cinco grandes áreas. A avaliação final, por sua vez, teve como foco os resultados do projeto e sua contribuição aos esforços nacionais de combate ao trabalho infantil.

Já a avaliação da fase II foi realizada nos meses de outubro e novembro de 2009 e divulgada em dezembro de 2009. A avaliação incluiu revisão de documentos, entrevistas com parceiros-chave e com famílias e crianças impactadas pelo projeto, visitas de campo e uma oficina para apresentação e validação dos achados preliminares. Assim com a avaliação da fase I, a avaliação da fase II foi uma avaliação independente expandida (EFE) e foi realizada por uma equipe de avaliadores independentes<sup>66</sup> liderada por um consultor internacional e integrada por dois consultores nacionais.

### **3.3.3. Principais resultados**

Como ilustrado anteriormente, dentre os objetivos da fase I e fase II do projeto de apoio ao PDD estava a criação de um ambiente favorável à eliminação das piores formas de trabalho infantil. Isto, por meio do desenvolvimento de um programa estratégico para reduzir a incidência do trabalho infantil e implementar ações direcionadas à grupos altamente vulneráveis no âmbito distrital – tendo como alvo 30 mil crianças em situação de trabalho infantil. De acordo com os achados das avaliações da fase I e da fase II, por ser um dos primeiros projetos de apoio à PDD, esperava-se encontrar mais desafios do que os encontrados durante a execução do projeto. Os principais resultados dos projetos foram:

---

65 Hans Posthumus como líder da equipe, Kokuteta Mutembei como consultora nacional e Mary Tkibogoya como consultora de apoio.

66 Joy Stephens como líder da equipe, Slaus Mwisomba e Dr. Cyprian Mpemba como consultores de apoio.

- O trabalho infantil foi incluído como indicador na Estratégia para Redução da Pobreza na Tanzânia, documento conhecido como MKUKUTA;
- A Estratégia Nacional de Combate ao Trabalho Infantil é parte integrante da Política de Desenvolvimento e Direitos das Crianças;
- Elaboração da Lista de Piores Formas de Trabalho Infantil da Tanzânia e adequação das leis laborais às Convenções nº 138 e nº 182 da OIT;
- Replicação da intervenção em 3 outros distritos (além dos distritos-alvo do projeto) pelo Ministério do Trabalho, Emprego e do Desenvolvimento da Juventude (MLE&YD);
- Fortalecimento de instituições tais como a Unidade de Trabalho Infantil (CLU) do MLE&YD;
- Estabelecimento do Comitê Nacional de Coordenação Inter Setorial (NISCC), organismo com representação governamental e não-governamental;
- Estabelecimento de Comitês sobre Trabalho Infantil nos 11 distritos beneficiados pelo projeto, assim como o estabelecimento de comitês infra distritais (instituições mantidas = legado);
- Conscientização sobre a problemática do trabalho infantil e apropriação do tema pelo governo;
- Foram oferecidas alternativas para 35 mil crianças em situação de risco de entrada, ou já em situação de trabalho infantil, de transição para a educação básica ou treinamento vocacional;
- A incidência das piores formas de trabalho infantil nos distritos-alvo foi reduzida em 45% até 2006, que é uma posição intermediária da meta do PDD de 75% de redução até 2010;
- A pesquisa de avaliação de impacto sugere que 80% do grupo alvo avaliado terminou a educação primária e que 87% dos que receberam treinamento vocacional indicaram satisfação com o treinamento recebido e destes, 33% encontraram emprego.
- O trabalho infantil está presente na legislação e nas políticas públicas-chave da Tanzânia.

### 3.3.4. Boas práticas e lições aprendidas

Com relação aos projetos implementados, foram identificadas uma série de (potenciais) boas práticas e de lições aprendidas nas seguintes áreas (ILO, 2006b, p.6, tradução nossa; ILO, 2009b):

- É necessária a inclusão de mais assuntos nos materiais de treinamento da formação profissional;
- Uso da conscientização para a identificação de grupos-alvo;
- Estratégias baseadas nos distritos direcionadas e focadas;
- Ligação com instituições financeiras locais;
- Colaboração entre organizações trabalhando na mesma área;
- O grupo-alvo focou um pacote de treinamento compreensivo;
- Vínculo com formadores;
- Utilização de programas educacionais existentes;
- Treinamento de mestres artesãos em habilidades pedagógicas;
- Transversalização do trabalho infantil em programas nacionais de educação e formação;
- Colaboração entre o UNICEF e a OIT;
- A transversalização do trabalho infantil nas políticas gerais para as crianças mobiliza parceiros;
- Fortalecimento de grupos de mídia locais e distritais;
- Eficiência de mecanismos de implementação sustentáveis dentro de um marco nacional;
- Utilização de um processo nacional consultivo para melhorar o planejamento e a implementação;
- Utilização de linhas de base inclusive para mensuração de impacto;
- Desenvolvimento de capacidades de instituições locais;
- Vinculação do fornecimento de serviços de saúde com a eliminação do trabalho infantil;
- Apoio complementar às famílias para reforçar o treinamento de habilidades;
- Conteúdo e qualidade da educação;
- Apoio no sentido de complementar aos parceiros de implementação de programas de ação;
- Base informacional sólida incluindo avaliação direcionada de capacitação para intervenções direcionadas, e;

- Avaliação de capacidades para assegurar uma abordagem integrada.

### **3.3.5. Conclusões e recomendações**

Tanto os avaliadores da fase I quanto da fase II constataram que os projetos contribuíram com a maioria dos resultados listados, sendo que para a consecução de alguns, a contribuição é muito evidente. No entanto, para outros é provável (e em algumas vezes apenas possível). Neste sentido, a equipe de avaliação da fase I teceu as seguintes recomendações gerais (ILO, 2007, p. 7):

- A inclusão bem sucedida do monitoramento do trabalho infantil na Estratégia para Redução da Pobreza (MKUKUTA) tem um risco implícito – ninguém está responsável em particular do monitoramento do trabalho infantil;
- O papel da Unidade de Trabalho Infantil (CLU) e do Comitê Nacional de Coordenação Inter Setorial (NISCC) pareciam estar mudando e recomendou-se a revisão das alianças e estratégias no sentido de priorizar a capacitação de parceiros nacionais em sistemas de monitoramento do trabalho infantil;
- A avaliação da fase I do projeto apontou que o projeto focou muito os aspectos quantitativos em detrimento dos aspectos qualitativos, ou seja, privilegiou as metas numéricas prestando menos atenção no monitoramento, análises e documentação das lições aprendidas.

A avaliação concluiu que o projeto definitivamente teve um papel de catalisador e que sua contribuição para a eliminação do trabalho infantil nos 11 distritos é “provavelmente significativa”. Os avaliadores receberam bem a segunda fase do projeto, mas ressaltaram que a equipe de projeto deve prestar mais atenção na aprendizagem, desenvolvimento e foco em intervenções que possam ser testadas nos chamados "distritos TBP", e que sejam replicáveis e aplicáveis para o combate às piores formas de trabalho infantil em todos os distritos.

Com relação à avaliação da fase II, dentre as recomendações da equipe de avaliação, podemos destacar (ILO, 2009b, p.8):

- Que o governo demonstre o comprometimento em alcançar as metas do PDD por meio da alocação de recursos suficientes;

- Que o governo continue os progressos na educação e considere aumentar a idade compulsória de educação assim como ampliar o acesso de crianças pobres à educação secundária;
- Que a OIT/IPEC responda positivamente à demanda do Governo da Tanzânia para desenvolver um sistema de monitoramento do trabalho infantil;
- Que a OIT/IPEC desenvolva estudos de impacto e de linha de base para analisar o que acontece com a criança quando é retirada do trabalho infantil, com o objetivo de avaliar a eficácia de seu modelo de intervenção.

### **3.4. CONSTATAÇÕES SOBRE AS INTERVENÇÕES NO BRASIL E NA TANZÂNIA**

O trabalho infantil permanece um importante desafio tanto para o Brasil quanto para a Tanzânia. Analisando os cenários sociais do Brasil e da Tanzânia em 2013 e considerando as intervenções descritas nos tópicos anteriores, é possível que esta seja a primeira constatação que os leitores gostariam de saber. O trabalho infantil é um problema social, e como tal tem causas e soluções complexas. As informações expostas demonstram que tanto os projetos implementados no Brasil quanto os implementados na Tanzânia obtiveram importantes avanços rumo à erradicação do trabalho infantil. No entanto, o trabalho infantil é um grande desafio do desenvolvimento e não é fácil de ser erradicado.

Os projetos implementados na Tanzânia foram elaborados com o ambicioso objetivo de desenvolvimento de: *“Contribuir para eliminação das PFTI na Tanzânia até o ano de 2010 e com a criação de uma base social para lidar com todas as outras formas de trabalho infantil no país”*. No momento de elaboração do projeto, em 2001, tal objetivo já era considerado ambicioso, mas parecia possível de ser alcançado. Hoje, em 2013, percebe-se que objetivo não só não foi alcançado como as piores formas de trabalho infantil continuam a submeter milhões de crianças tanzanianas a terem sua mão-de-obra explorada e a sua infância comprometida. Findos os projetos, o objetivo do Programa de Duração Determinada da Tanzânia foi revisado para se alinhar com as ambições internacionais de erradicar as piores formas de trabalho infantil até 2015. Como foi discutido neste ano da III Conferência Global contra o Trabalho Infantil está meta também parece que não será alcançada.

Já o objetivo de desenvolvimento dos projetos implementados no Brasil – *“Fazer uma contribuição eficaz para a urgente eliminação das PFTI no Brasil”* – não estipulou um

ano como prazo, mas denotou a urgência de se eliminar as piores formas de trabalho infantil no Brasil. Os projetos da Tanzânia e do Brasil estavam alinhados com as preocupações e sentido de urgência da comunidade internacional com relação às piores formas de trabalho infantil. Afinal, são crianças, meninos e meninas que eram e continuam a ser submetidos à exploração sexual, ao trabalho no tráfico de drogas, ao corte de cana-de-açúcar ou vendendo balas nos semáforos. Este sentido de urgência levou a comunidade internacional a traçar as ambiciosas metas de erradicar as piores formas de trabalho infantil até 2016 e todas as formas de trabalho infantil até 2020. Como ressaltou o Diretor-Geral da OIT<sup>67</sup>: “Vamos ser claros. Em nosso curso atual não vamos atingir esse objetivo e isso está diante de nós. Como fracasso coletivo.”

A constatação de que no ritmo atual dos esforços de combate ao trabalho infantil, suas metas de erradicação não serão alcançadas, só deve motivar ainda mais os países e os agentes internacionais a redobram os seus esforços em termos de políticas públicas e de cooperação internacional. Não é o caso de mudar os prazos estabelecidos antes mesmo que cheguem, apenas por preverem que não serão cumpridos. Mas sim de rever as estratégias e acelerar o ritmo de redução para que, no momento da redefinição das metas, seja em 2016, seja em 2020, as novas metas sejam realistas e factíveis.

A ampliação da base de conhecimento (pesquisas, análises, avaliações, documentação de experiências e de boas práticas e inventário de lições aprendidas) sobre o trabalho infantil, assim como sua disseminação por meio de publicações, de oficinas e de seminários, foi uma estratégia utilizada tanto no Brasil quanto na Tanzânia. Em menor grau na Tanzânia, pois apesar de terem previsto uma série de atividades relacionadas ao aumento da base de conhecimento, a implementação dos projetos na Tanzânia focaram muito nos aspectos quantitativos em detrimento dos qualitativos. Não há como identificar objetivamente os elementos que causaram este menor foco nos aspectos qualitativos. Uma hipótese é a de que a meta do componente de intervenção direcionada era ambiciosa (prevenir e retirar 30.000 crianças do trabalho infantil), e tomaram a maior parte da atenção da equipe responsável pelo projeto.

O tamanho do país foi dado como justificativa para a estratégia dos projetos implementados no Brasil, a qual reforçou a necessidade de complementar a cooperação técnica, política e financeira em nível nacional com ações de cooperação também nos níveis estadual e municipal (ILO, 2005a, p.2). A estratégia do S-TBP Brasil em ter focado suas

---

<sup>67</sup> Em discurso proferido em Brasília no dia 8 de outubro de 2013. Íntegra disponível em: <http://childlabour2013.org/discurso-por-guy-ryder-diretor-geral-da-oit/?lang=pt-br>. Acesso em: 14 nov. 2013.

ações nos três níveis da federação mostra que existe uma demanda por cooperação em cada um destes três níveis.

Em ambos os países as avaliações dos projetos registraram “resistências culturais<sup>68</sup>” de parte da sociedade que as fazem aceitar o trabalho infantil como benéfico às crianças e aos adolescentes. Estes dados mostram que as estratégias de conscientização implementadas pelos projetos visavam mudanças de paradigmas das sociedades brasileira e tanzaniana com relação ao trabalho infantil. É interessante notar que o fato da renda *per capita* da sociedade brasileira ser maior não foi determinante para que a percepção com relação ao trabalho infantil fosse “mais progressista” com relação a percepção da sociedade tanzaniana. De todas as formas, os projetos do Brasil e da Tanzânia obtiveram importantes resultados com relação às ações nacionais de *advocacy*, sensibilização e conscientização das sociedades acerca do trabalho infantil enquanto violação dos direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes.

Tanto no Brasil quanto na Tanzânia existia um perigoso hiato entre a idade de educação compulsória e a idade mínima para admissão ao emprego. No caso do Brasil, durante o período de implementação dos projetos, a educação compulsória era até os 14 anos, sendo que a idade mínima para o trabalho era de 16 anos. Este hiato foi corrigido por uma emenda constitucional que ampliou a idade compulsória dos 14 para os 17 anos. Já na Tanzânia, este hiato foi destacado com preocupação pela equipe de avaliação (ILO, 2009b, p. 7). A idade de educação compulsória na Tanzânia é de 12 anos sendo que para o trabalho é de 14 anos. Com relação a este ponto, pode-se afirmar que a limitação da Tanzânia é claramente financeira. O aumento da educação compulsória é muito oneroso, principalmente em países que fornecem a educação básica gratuitamente, como o Brasil e a Tanzânia. Prova disto é que no Brasil, a ampliação só chegou recentemente com a aprovação da Emenda Constitucional nº 59 de 2009. O Projeto de Emenda Constitucional (PEC) 96/03, que foi transformado na Emenda Constitucional nº 59, retirou o orçamento da educação daqueles que podiam ser afetados pelo mecanismo chamado de Desvinculação dos Recursos da União (DRU). A DRU significa na prática que o governo pode usar os recursos desvinculados para quaisquer outras coisas, normalmente usados para garantir o superávit primário. Até a nova emenda, a cobrança da DRU na educação podia chegar até o patamar de 20% da verba total. Com a aprovação da proposta, a cobrança da DRU no setor

---

<sup>68</sup> No caso do Brasil, em 2005 foi realizada uma pesquisa de linha de base do Programa de Duração Determinada com a metodologia Conhecimento, Atitude e Crença (KAB) e 35% das/os entrevistadas/os escolheram a frase "É preferível uma criança trabalhar a estar na rua" numa pergunta que estimulava escolher uma frase que refletia sua opinião sobre o trabalho infantil. O percentual aumentava quanto mais idade e menos educação a pessoa tinha. (ILO, 2008, p.33).

da educação foi de 12.5% já no ano de 2009, de 5% em 2010, e deixou de incidir desde 2011. Em 2010 o orçamento para a educação contou com um acréscimo de cerca de 8 bilhões de reais.

Uma diferença importante é que o Brasil não enfrenta um grave problema enfrentado pela Tanzânia e que gera consequências desastrosas em termos de aumento da vulnerabilidade ao trabalho infantil – a pandemia do HIV/AIDS.

Apesar dos claros avanços e resultados de todos os projetos aqui analisados implementados no Brasil e na Tanzânia, as avaliações destacaram a persistência do trabalho infantil no término das intervenções. No caso do Brasil, os avaliadores afirmaram que:

As evidências estatísticas já descritas no item “5 O estado atual do trabalho infantil e no Brasil” deste relatório são claras em afirmar que os problemas e necessidades que originaram o PDD ainda permanecem. Os diversos contextos existentes não são favoráveis. As estruturas e funcionalidades ainda reduzidas dos sistemas de garantia de direitos em nível municipal, onde de fato acontece a ação direta, os índices ainda baixos de qualidade da educação brasileira e a baixa capacidade de auto-geração de renda das famílias envolvidas com o TI, aliados aos contextos de resistências culturais existentes, fazem com que a efetividade da ação direta na retirada e prevenção do TI seja limitada. **No Brasil, a reversão dos números e estatísticas merece uma ação continuada que não pode se limitar a prazos específicos** (OIT, 2008, p.40, destaque nosso).

#### **3.4.1. Apropriação e participação**

Conforme destacado anteriormente, o combate ao trabalho infantil é uma ação continuada. Portanto, é fundamental que esta missão tenha sido apropriada pelos governos e atores sociais dos países. Os projetos de apoio aos Programas de Duração Determinada são considerados ações iniciais, e tem como maior objetivo de sustentabilidade a apropriação das ações pelos países impactados. Os projetos têm limitações de pessoal, recursos financeiros, de tempo e também de cobertura geográfica. A maioria de suas ações são muito reduzidas ao se considerar à dimensão nacional. Esta observação torna a apropriação das boas práticas pelos Estados, ainda mais importante.

Vale destacar que a apropriação das ações não deve ser realizada apenas pelos Estados, mas também pelos diversos parceiros sociais existentes no país. Esta é a melhor forma de garantir a sustentabilidade das ações. O objetivo de desenvolvimento dos projetos implementados na Tanzânia – *“Contribuir para eliminação das PFTI na Tanzânia até o ano de 2010 e com a criação de uma base social para lidar com todas as outras formas de*



*trabalho infantil no país*” – que já teve a primeira parte comentada acima, tem um segundo componente que é justamente a criação de uma base social de combate ao trabalho infantil no país. Com relação a este ponto, o projeto foi bem-sucedido. Segundo os avaliadores: “existe um grupo de parceiros sociais que tem conhecimento e experiência na implementação de intervenções direcionadas, e existe um modelo de intervenção que é parcialmente bem-sucedido” (ILO, 2009b, p.49, tradução nossa). Além disto, os sindicatos e organizações de empregadores na Tanzânia são fortes e comprometidos com o tema. Apesar disto o S-TBP Tanzânia não envolveu outras importantes organizações tais como: ministérios setoriais como o ministério do planejamento, alguns governos locais e organizações subnacionais da sociedade civil (ILO, 2006, p.4).

### **3.4.2. Desenvolvimento de capacidades**

Tanto os projetos implementados no Brasil quanto os implementados na Tanzânia tiveram componentes de desenvolvimento de capacidades como aspecto central de suas estratégias. Ambos os projetos implementaram atividades de desenvolvimento de capacidades para: aplicadores da lei, como policiais, inspetores do trabalho e magistrados e de autoridades locais (distritais no caso da Tanzânia e municipais no caso do Brasil). É interessante notar que os projetos da Tanzânia incidiram também sobre anciãos dos vilarejos, os quais tiveram suas capacidades desenvolvidas.

Uma característica chamou a atenção nos projetos implementados no Brasil. Suas ações de desenvolvimento de capacidades tiveram um foco maior no *advocacy* do que na formação propriamente dita. Isto pode ser um reflexo do nível de consolidação das instituições do Brasil. Os resultados vinculados ao objetivo imediato quatro, de fortalecimento institucional, foram no sentido de *advocacy* e de construção de planos e parcerias. Os avaliadores ressaltaram que “todas as parcerias estabelecidas pelo PDD se mostraram eficazes para alcançar resultados efetivos no envolvimento do sistema de saúde no combate ao trabalho infantil” (ILO, 2008, p.37).

Pode-se afirmar que na Tanzânia as instituições são mais fracas que no Brasil. Isto pelo fato dos dois países se encontrarem em diferentes níveis de desenvolvimento. As instituições tanzanianas ainda se encontram em processo de consolidação. O Ministério do Trabalho, Emprego e do Desenvolvimento da Juventude (MLE&YD) da Tanzânia admitiu aos avaliadores que a “aplicação da lei é fraca e sua cobertura é limitada” (ILO, 2009b, p.20). Na Tanzânia, os inspetores do trabalho não estão no executivo federal e no nível

regional e suas inspeções se concentram no setor formal da economia enquanto o trabalho infantil se concentra justamente no setor informal. De qualquer maneira, dentre os principais resultados dos projetos implementados na Tanzânia estão o fortalecimento da Unidade de Trabalho Infantil (CLU) do MLE&YD e o estabelecimento do Comitê Nacional de Coordenação Inter Setorial (NISCC).

### **3.4.3. Aprendizagem social e aumento de escala**

Devido ao caráter inovador da metodologia dos projetos implementados no Brasil e na Tanzânia, pode-se afirmar que existiu um elemento de “aprender fazendo” por parte dos próprios executores dos projetos (ILO, 2009b, p. 88). Pode-se afirmar que tanto no Brasil quanto na Tanzânia os projetos tiveram os objetivos de fomentar a aprendizagem social das instituições parceiras e que isto ocorreu numa mão-dupla, pois os projetos aprenderam muito durante a implementação de suas atividades.

No Brasil, uma das principais estratégias para fomentar a aprendizagem social e possibilitar o aumento de escala das ações foi a elaboração de planos de combate ao trabalho infantil. Assim, parte dos esforços foi no sentido de coordenar com o governo e com os atores sociais para que estes elaborassem planos (nacional, estaduais e municipais) de combate ao trabalho infantil e que seriam implementados como políticas dos governos, dos três níveis da federação.

No caso da Tanzânia, a estratégia foi de transversalizar o trabalho infantil nos documentos já existentes do governo, como a Estratégia para Redução da Pobreza na Tanzânia (MKUKUTA) e na Política de Desenvolvimento e Direitos das Crianças. Além disto, as intervenções desenhadas pelo projeto na Tanzânia foram replicadas pelo Ministério do Trabalho, Emprego e do Desenvolvimento da Juventude, o que prova o caráter de aprendizagem e de aumento de escala das ações dos projetos pelo governo. Finalmente, a estratégia de criação dos Comitês sobre Trabalho Infantil nos distritos impactados pelos projetos, possibilitou a sustentabilidade das ações dos projetos. Infelizmente, a dependência de recursos internacionais da Tanzânia é muito alta e a sustentabilidade de diversas ações fica a mercê da mobilização destes recursos internacionais. Prova disto foi o desapontamento com a falta de financiamento de uma das frentes da Estratégia para Redução da Pobreza na Tanzânia, documento conhecido como MKUKUTA (ILO, 2009b, p.7).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Vimos que o desenvolvimento não pode ser confundido com o crescimento econômico. Por mais que esta distinção possa parecer elementar, a importância que o PIB adquiriu ao longo do século XX e mantém até hoje, desloca os esforços e a atenção dos países e de seus governantes no sentido de promover o seu crescimento a qualquer custo. Muitas vezes em detrimento da própria qualidade de vida e bem-estar das sociedades destes países, como é o caso da exploração da mão-de-obra infantil. O crescimento econômico é um dos meios para se alcançar o desenvolvimento, que por sua vez, também não é um fim em si mesmo. A qualidade de vida e a expansão das liberdades substantivas das pessoas são os fins do processo de desenvolvimento.

Vimos ainda os principais sistemas de classificação do desenvolvimento dos países, e que estes são utilizados como instrumentos de organização dos dados com objetivos analíticos e operacionais da cooperação internacional. No entanto, as classificações feitas pelo Banco Mundial, pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento adquiriram significados além daqueles puramente analíticos.

O desenvolvimento deve ser compreendido como um processo que amplia as possibilidades de escolhas das pessoas, de modo que estas possam ser ou fazer aquilo que elas mesmas têm razões para desejar e valorizar. É o desenvolvimento como liberdade. Ao mesmo tempo em que não se deve confundir a variável renda como o principal fim do desenvolvimento, deve-se ter claro que a renda é um importante meio para o desenvolvimento. E a principal maneira que as pessoas dispõem para adquirir renda é por meio de seu trabalho. Este trabalho, por sua vez, não pode ser qualquer tipo de trabalho, mas deve ser um trabalho decente. Ou seja, um trabalho que seja adequadamente remunerado e exercido em condições de equidade, liberdade e segurança, e que seja capaz de garantir uma vida digna. De acordo com as palavras de Joseph Stiglitz:

O foco na economia não confundiu apenas os fins com os meios, mas também causa com efeito. Confundiu meios com fins, porque um PIB maior não é um fim em si mesmo, mas um meio para melhores padrões de vida e uma sociedade melhor, com menos pobreza, melhor saúde e educação melhorada. Ao contrário do que Kuznets argumentou, de modo geral, aumentos no *PIB per capita* são acompanhados por reduções na pobreza. Confundiu causa com efeito, por que em certa medida, as mudanças na sociedade que podem ser chamadas de modernização são tanto a causa do crescimento do PIB, quanto resultado (STIGLITZ, 1998, p.6).

O trabalho é o principal elo de ligação entre o crescimento econômico e o desenvolvimento humano. É a base das condições de vida, da produtividade e da coesão social das sociedades. No entanto, o trabalho também pode ser distorcido de modo a consistir numa grave violação dos direitos das pessoas. O trabalho forçado e o trabalho infantil são as antíteses do trabalho decente. O trabalho infantil vai totalmente contra a compreensão de desenvolvimento como liberdade. Quando crianças têm sua mão-de-obra explorada, têm sua liberdade roubada. Não apenas a liberdade presente de brincar, interagir socialmente e estudar, mas também as liberdades futuras de escolher um trabalho decente e ser capaz de superar a pobreza. Crianças trabalhadoras infantis crescem e tendem a repetir o ciclo de pobreza de seus pais.

As sociedades devem ter consciência deste ciclo perverso do trabalho infantil e devem envidar esforços para erradicá-lo o mais rapidamente possível. O combate ao trabalho infantil se dá por meio de ações coordenadas entre diversos atores sociais, tais como governos, organizações de empregadores, de trabalhadores, da sociedade civil e também da comunidade internacional. As políticas públicas executadas com profissionalismo e efetividade assim como a cooperação internacional executada com eficácia são as melhores ferramentas de combate ao trabalho infantil.

De maneira geral pode-se afirmar que a ajuda ou a cooperação internacional para o desenvolvimento é um importante fator dentre os diversos importantes fatores que integram o complexo processo de desenvolvimento dos países do mundo. As décadas de cooperação internacional confirmaram o entendimento do primeiro presidente da Tanzânia Julius Nyerere, para o qual o desenvolvimento é um processo que “começa desde dentro”. Assim, o principal objetivo da cooperação internacional para o desenvolvimento é apoiar a apropriação do processo de desenvolvimento pelos países, por meio do desenvolvimento das suas capacidades, instituições, estruturas e sistemas para que os estes países assumam o controle democrático de seus processos de desenvolvimento e cada vez mais reduzam a dependência da ajuda internacional para o desenvolvimento.

O trabalho infantil permanece como um desafio do desenvolvimento, tanto para o Brasil quanto para a Tanzânia. E a cooperação internacional para o desenvolvimento consiste num elemento importante que se soma aos esforços nacionais de combate ao trabalho infantil. Os desafios que se apresentam ao Brasil e à Tanzânia são muito diferentes. A Tanzânia, por ser um país de baixa renda, ainda apresenta a chamada dependência da ajuda. O financiamento é um problema recorrente na Tanzânia e muitas políticas públicas não apresentam os resultados esperados por interrupções ou falta de

financiamento. Já o Brasil dispõe de recursos para financiar suas próprias atividades e a cooperação internacional se coloca como um elemento adicional para apoiar o governo por meio da cooperação técnica. Prova disto é que o Brasil ainda não conseguiu eliminar o trabalho infantil e provavelmente também não cumprirá as metas de erradicação das piores formas de trabalho infantil até 2015 e todas as formas de trabalho infantil até 2020.

Hoje, a cooperação internacional é fundamental para os países de renda baixa e ainda desempenha um importante papel nos países de renda média, inclusive os de renda média alta como o Brasil. Pelo exemplo descrito anteriormente de intervenção de cooperação internacional no Brasil, podemos concluir que a cooperação internacional ainda pode apoiar os atores nacionais em termos de *advocacy*, coordenação, desenvolvimento de capacidades e intercâmbio de experiências. Ademais, vale destacar que os estados e municípios também precisam da cooperação internacional para o desenvolvimento. Alguns de maneira semelhante a países de renda baixa.

Como muitos países de renda média-alta estão próximos da gradação do limite de PNB *per capita* do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (DAC) da OCDE, principalmente os países emergentes como o Brasil, os doadores tradicionais consideram que o melhor caminho é que estes procedam com uma saída gradual de país receptor da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD) para que a sustentabilidade dos programas de cooperação anteriores se mantenham (IPEA, 2010, p.33).

Como afirma Stiglitz (1998, p. 16), todas as sociedades têm restrições de recursos, mas como é de se esperar, em países pobres esta restrição é ainda maior. Além das restrições gerais de recursos, estes países têm grandes restrições com relação à capacidade de seus governos, os quais têm restrições no número de assuntos que podem abordar. Neste contexto o exercício da priorização é imperativo. Delimitar quais assuntos devem ser abordados antes, e quais devem ficar para depois. A restrição de recursos e capacidades atinge todos os países do mundo, de menor modo nos países desenvolvidos e de maior modo nos países de baixa renda. Países de renda média, como o Brasil, se encontram numa fase de transição entre níveis de desenvolvimento e, portanto, apresentam algumas das fortalezas dos países desenvolvidos, e também algumas das fragilidades dos países de baixa renda. Por exemplo, há 10 anos o Brasil já era um país de renda média. Neste período, o governo tem canalizado esforços para universalizar a educação básica, muitas vezes em detrimento da qualidade desta educação. Conforme citado acima, a Emenda Constitucional nº 59 foi um grande avanço no sentido de universalizar a educação básica. Para citar mais um exemplo, em 2003, a prioridade do governo que assumia o

gabinete era um elementar desafio do desenvolvimento – o combate à fome. Conforme palavras de posse do então novo presidente do Brasil:

Amanhã, estaremos começando a primeira campanha contra a fome neste país. É o primeiro dia de combate à fome e eu tenho fé em Deus que a gente vai garantir que todo brasileiro e brasileira possa todo santo dia tomar café, almoçar e jantar porque isso não está escrito no meu programa, isso está escrito na Constituição brasileira, está escrito na Bíblia, está escrito na Declaração Universal dos Direitos Humanos<sup>69</sup>.

Dez anos depois a fome deixou de ser um grave problema no Brasil. Mas outros importantes desafios se colocam, dentre eles a melhoria da qualidade da educação, a melhoria do acesso à coleta de esgotos e a completa erradicação do trabalho infantil. Isto para citar apenas três. Estes desafios são compartilhados pelo Brasil com os países de baixa renda. A falta de estudos dos pais é o que mais mata no Brasil<sup>70</sup>. Os pais dos filhos que hoje morrem provavelmente não tiveram acesso à educação por terem sido trabalhadores infantis. Menos da metade, ou apenas 48,1% das residências brasileiras são atendidas por serviços de coleta de esgoto, também tem impacto direto na mortalidade infantil. Finalmente, o impacto do trabalho infantil no desenvolvimento é tão grave quanto à ausência de educação (CEPAL, OIT e PNUD, 2008). Estas conquistas demonstram que o Brasil ainda tem importantes desafios pela frente para se tornar finalmente um país desenvolvido. Não será a gradação no sistema de PNB *per capita* da OCDE que fará do Brasil um país desenvolvido, mas sim a qualidade de sua educação e o bem-estar de sua população.

A verdadeira riqueza das nações são as pessoas que nelas vivem e o objetivo último do desenvolvimento, da cooperação internacional e das sociedades deve ser a felicidade de suas populações.

---

<sup>69</sup> Discurso de posse do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva proferido no dia 02/01/2003. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u44292.shtml>>. Acesso em: 12 set. 2013.

<sup>70</sup> Conforme reportagem da Veja em 26 ago. 2013. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/educacao/mortalidade-infantil-esta-diretamente-associada-a-falta-de-estudo-dos-pais>>. Acesso em: 03. dez. 2013.

## REFERÊNCIAS

BERLIN, Isaiah. **Four essays on liberty**: two concepts of liberty. Oxford: Oxford University Press, 1969.

BRASIL. **Estatuto da criança e do adolescente**. Lei nº 8.069 de 13 de julho de 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm). Acesso em: 29. nov. 2013.

BRASIL. **Decreto nº 6.481**, de 12 de junho de 2008. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2008/decreto/d6481.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008/decreto/d6481.htm). Acesso em: 28. nov. 2013.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E O CARIBE; ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO; PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Emprego, desenvolvimento humano e trabalho decente**: a experiência brasileira recente. Brasília, 2008. 176 p.

CORNIA, Giovanni. Globalization and distribution of income between and within countries. In: CHANG, Ha-Joon. **Rethinking Development Economics**. London: Anthem Press, 2003.

CUNHA, Helenice Rego. **Padrão PUC Minas de normalização**: normas da ABNT para apresentação de teses, dissertações, monografias e trabalhos acadêmicos. 9ª edição revista, ampliada e atualizada. Belo Horizonte: PUC Minas, 2011. 93 p. : Il. 93 p.

ELLIOT, Ligia Gomes. **Meta-avaliação: das abordagens às possibilidades de aplicação**. Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v. 19, n. 73, p. 941-964, out./dez. 2011.

FIELDS, G. **"Distribution and Development"**. Sage Press. Washington, DC. 2001.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. **Texto para discussão nº 776**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2001. 66 p.

HALL, Jon. **Measuring what Matters to Make the Difference**. **Journal of Futures Studies**, November 2010, v. 15, n. 2, p.151-154.

HECKSCHER, Eli. Revisions in Economic History: V. Mercantilism. **The Economic History Review**, v. 7, n. 1, p. 44-54, November 1936.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **World economic outlook**: a survey by the staff of the International Monetary Fund. Washington, D.C., 2013.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Texto para discussão 1845**. A cooperação triangular e as transformações da cooperação internacional para o desenvolvimento. Bruno Ayllón Pino. Rio de Janeiro, 2010, 60 p.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO; **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009**. Brasília, 2010, 78 p.

\_\_\_\_\_. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional**: 2010. Brasília. 2013, 124 p.

INTERNATIONAL LABOUR OFFICE. **Declaration concerning the aims and purposes of the International Labour Organisation (DECLARATION OF PHILADELPHIA)**. Philadelphia. 1944. Disponível em: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:62:0::NO:62:P62\\_LIST\\_ENTRIE\\_ID:2453907:NO](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:2453907:NO). Acesso em: 03. out. 2013.

\_\_\_\_\_. **Convention No. 105 concerning the abolition of forced labour**. Adoption: Geneva, 40th ILC session (25 Jun 1957). Disponível em [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312250:NO](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312250:NO). Acesso em: 27 de agosto de 2013.

\_\_\_\_\_. **Design, monitoring and evaluation of technical cooperation programmes and projects**: a training manual. Geneva, 1995, 203 p.

\_\_\_\_\_. **Recommendation No. 190 concerning the prohibition and immediate action for the elimination of the worst forms of child labour**. Adoption: Geneva, 87th ILC session. Geneva. 1999. Disponível em: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312528:NO](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312528:NO). Acesso em: 27 de agosto de 2013.

\_\_\_\_\_. **IPEC Country Profile**: United Republic of Tanzania, fact sheet from Eliminating the Worst Forms of Child Labor: An Integrated Time-Bound Approach. Geneva, 2001. Disponível em: <http://www.dol.gov/ilab/grants/sga0106/IPEC-Tanzania.pdf>. Acesso em: 26. nov. 2013.

\_\_\_\_\_. Project document. Project name: **supporting the time-bound programme on the worst forms of child Labour in Tanzania – phase I**. 2001a, 112 p.

\_\_\_\_\_. Project document. Project name: **Eliminating the worst forms of child labour in Brazil – Support for the time bound program on the elimination of the worst forms of child labour**. 2003, 123 p.

\_\_\_\_\_. Project document. Project name: **Supporting the time-bound programme on the worst forms of child labour in Tanzania – phase II**. 2005, 165 p.

\_\_\_\_\_. **USDOL-funded ILO projects**. Project Revision Form. 2005a, 28 p.

\_\_\_\_\_. **The end of child labour**: Within reach. Global Report under the Follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work 2006. International Labour Conference. 95th Session 2006. Report I (B). Geneva. 2006a. Disponível em: <http://www.ilo.org/ipeinfo/product/download.do?type=document&id=2419>. Acesso em: 14. nov. 2013.



\_\_\_\_\_. **Evaluation summaries.** Supporting the Time-Bound Programme on the Worst Forms of Child Labour in Tanzania. 2006b, [Geneva], 6 p.

\_\_\_\_\_. **IPEC evaluation.** Supporting the Time Bound Programme on the Worst Forms of Child Labour in Tanzania. URT/01/P50/USA. P.340.01.159.050. An independent final evaluation by a team of external consultants. February 2007.

\_\_\_\_\_. **Expanded final evaluation of eliminating the worst forms of child labour in Brazil** - Support for the Time Bound Program on the Elimination of the Worst Forms of Child Labour + *Addendum*. December 2008, 255 p.

\_\_\_\_\_. **The cost of coercion.** Global Report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work. 2009a, 96 p.

\_\_\_\_\_. Project of Support to the Time Bound Programme Phase II. **Independent final expanded evaluation report.** December 2009b.

\_\_\_\_\_. **Accelerating action against child labour.** Global Report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work. Geneva, 2010a, 98 p.

\_\_\_\_\_. **Decent work country profile Tanzania (mainland).** Dar es Salaam and Geneva, 2010b, 122 p.

\_\_\_\_\_. The International Programme on the Elimination of Child Labour (IPEC). **What it is and what it does.** 2010c, Geneva, 12 p.

\_\_\_\_\_. **ILO technical cooperation manual.** Geneva, 2010d.

\_\_\_\_\_. **ILO policy guidelines for results-based evaluation:** principles, rationale, planning and managing for evaluations. Evaluation Unit (EVAL). Second edition. Geneva, 2013, 65 p.

INTERNATIONAL PROGRAMME ON THE ELIMINATION OF CHILD LABOUR; MINISTRY OF LABOUR, YOUTH DEVELOPMENT & SPORTS; NATIONAL BUREAU OF STATISTICS. **Country Report 2000/2001.** Integrated Labour Force and Child Labour Survey. [Geneva and Dar es Salaam], [2001?], 113 p.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **IMF Working Paper.** Strategy, Policy, and Review Department. Classifications of countries based on their level of development: How it is done and how it could be done. Prepared by Lynge Nielsen. [Washington], 2011, 46 p.

\_\_\_\_\_. **World Economic Outlook.** April 2013. Hopes, Realities, Risks. Washington. 2013, 204 p, Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/01/pdf/text.pdf>. Acesso em: 03. out. 2013.

FIELDS, Gary. **Distribution and development.** Sage Press. Washington, D.C., 2001.

GUIMARÃES, J. R. S.; JANNUZZI, P. M. IDH, indicadores sintéticos e suas aplicações em políticas públicas. Uma análise crítica. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. V. 7, n. 1, 2005, p. 73-90.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems**. 3. ed. USA: Oxford University Press, 2009.

LEAGUE OF NATIONS. **Treaty of peace between the allied and associated powers and germany**. Versailles, 1919. Disponível em [http://avalon.law.yale.edu/subject\\_menus/versailles\\_menu.asp](http://avalon.law.yale.edu/subject_menus/versailles_menu.asp). Acesso em: 23 set. 2013.

LEE, Kelley; Gómez, Eduardo J. Brazil's ascendance: the soft power role of global health diplomacy. **The World Financial Review**, 2013. Disponível em: <http://www.worldfinancialreview.com/?p=414>. Acesso em 27 ago. 2013.

LOPES NETO, Natanael Pereira. **O combate ao trabalho infantil no Brasil: antecedentes internacionais, legislação e políticas públicas**. Brasília: Universidade de Brasília (UnB), 2009, 72p.

MEIER, Gerald; SEERS, Dudley. **Pioneros del desarrollo**. Banco Mundial, 1984, 22p.

MINISTRY OF SOCIAL AFFAIRS AND EMPLOYMENT OF NETHERLANDS. Outcome Document. The Hague Global Child Labour Conference 2010. **Roadmap for achieving the elimination of the worst forms of child labour by 2016**. 2010. The Hague. 10 p. Disponível em: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---ipec/documents/meetingdocument/wcms\\_ipec\\_pub\\_13453.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---ipec/documents/meetingdocument/wcms_ipec_pub_13453.pdf). Acesso em: 13 nov. 2013.

NYE, Joseph S., Jr. Public diplomacy and soft power. **Annals of the American Academy of Political and Social Science**. 2008, n. 616, p. 94-109.

\_\_\_\_\_. Soft Power. **Foreign policy**, n. 80, 20<sup>th</sup> anniversary, 1990, p. 153-171.

OECD. **Rome declaration on harmonisation**. Rome, 2003. Disponível em: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/31451637.pdf>. Acesso em 25 out. 2013.

\_\_\_\_\_. **Joint marrakech memorandum**. Marrakech, 2004. Disponível em: <http://www.mfdr.org/documents/1JointMemorandum05feb04.pdf>. Acesso em: 27. out. 2013.

\_\_\_\_\_. **Glossário da avaliação e da gestão centrada nos resultados**. Paris, 2004. Disponível em: <http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/35882773.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2013.

\_\_\_\_\_. **The paris declaration on aid effectiveness and the Accra agenda for action**. 2008. Disponível em: <http://www.oecd.org/development/effectiveness/34428351.pdf>. Acesso em: 27. out. 2013.

\_\_\_\_\_. **Dili declaration: a new vision for peacebuilding and statebuilding.** Dili, 2010. Disponível em: <http://www.oecd.org/social/gender-development/45250308.pdf>. Acesso em: 27. out. 2013.

\_\_\_\_\_. **Aid effectiveness 2005–10: progress in implementing the Paris declaration.** [Paris]: OECD Publishing, 2011, 200 p. Disponível em: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/48742718.pdf>. Acesso em: 27. out. 2013.

\_\_\_\_\_. **Busan partnership for effective development co-operation.** Busan, 2011. Disponível em: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/Busan%20partnership.pdf>. Acesso em: 27. out. 2013.

OPEN FORUM FOR CSO DEVELOPMENT EFFECTIVENESS. **The Istanbul principles for CSO development effectiveness.** Istanbul, 2010. Disponível em: [http://cso-effectiveness.org/IMG/pdf/final\\_istanbul\\_cso\\_development\\_effectiveness\\_principles\\_footnote\\_december\\_2010-2.pdf](http://cso-effectiveness.org/IMG/pdf/final_istanbul_cso_development_effectiveness_principles_footnote_december_2010-2.pdf). Acesso em: 27. out. 2013.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção nº 30 sobre o trabalho forçado ou obrigatório.** Genebra, 1930. Disponível em: [https://s3.amazonaws.com/normlex/normlexexotic/PT/PT\\_C029.htm](https://s3.amazonaws.com/normlex/normlexexotic/PT/PT_C029.htm). Acesso em: 27 de agosto de 2013.

\_\_\_\_\_. **Convenção nº 182 sobre as piores formas de trabalho das crianças.** Adotada pela Conferência Internacional do Trabalho no dia 17 de junho de 1999, na sua 87ª sessão, Genebra, 1999. Disponível em [https://s3.amazonaws.com/normlex/normlexexotic/PT/PT\\_C182.pdf](https://s3.amazonaws.com/normlex/normlexexotic/PT/PT_C182.pdf). Acesso em: 27 de agosto de 2013.

\_\_\_\_\_. **Declaração da OIT sobre os princípios e direitos fundamentais no trabalho e seu seguimento.** Adotada pela 86ª Conferência Internacional do Trabalho. Genebra. 1998. 4 p. Disponível em: [http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/international\\_labour\\_standards/pub/declaracao\\_direitos\\_fundamentais\\_294.pdf](http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/international_labour_standards/pub/declaracao_direitos_fundamentais_294.pdf). Acesso em: 27 de agosto de 2013.

\_\_\_\_\_. **Trabalho decente nas Américas: uma agenda hemisférica, 2006-2015.** Genebra, 2006, 101 p. Disponível em: [http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/decent\\_work/pub/agenda\\_hemisferica\\_303.pdf](http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/decent_work/pub/agenda_hemisferica_303.pdf). Acesso em: 14. nov. 2013.

\_\_\_\_\_. **Avaliação final expandida do eliminando as piores formas do trabalho infantil no Brasil: suporte ao programa de duração determinada na eliminação das piores formas de trabalho infantil + adendo.** Relatório inicial. 2008, 84 p.

\_\_\_\_\_. **Perfil do trabalho decente no Brasil.** Escritório da Organização Internacional do Trabalho. Brasília e Genebra, 2009, 74 p.

\_\_\_\_\_. **Medir o progresso na luta contra o trabalho infantil.** Estimativas e tendências mundiais 2000-2012. Programa Internacional para a Eliminação do

Trabalho Infantil (IPEC). Genebra. 2013, 60 p. Disponível em: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/--ipec/documents/publication/wcms\\_221799.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/--ipec/documents/publication/wcms_221799.pdf). Acesso em: 13 nov. 2013.

SANTOS, Fernanda Cabral. **A redução do trabalho infantil e o aumento da frequência escolar na década de 90 no Brasil**. 2007. Dissertação (Mestrado em Economia das Instituições e do Desenvolvimento) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12140/tde-23042007-145146/>. Acesso em: 27 ago. 2013.

ORWELL, George. **A revolução dos bichos**. São Paulo: Globo, 2003, 123 p.

OWEN, David. The United Nations expanded program of technical assistance – a multilateral approach. **Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 323, Partnership for Progress: International Technical co-operation, 1959, p. 25-32.

ROBEYENS, Ingrid. **An unworkable Idea or a promising alternative? Sen's capability approach re-examined**. In: Discussion Paper of the Center for Economics Studies. Katholieke Universiteit Leuven. 2000.

SCRIVEN, Michael. **Key evaluation checklist**. Intended for use in designing and evaluating programs, plans, and policies; writing evaluation reports on them; assessing their evaluability; and evaluating evaluations of them. February 2007, Evaluation Checklists Project, 22 p.

SEN, Amartya. **The concept of development**. Chapter 1. Part 1: Economic Development — Concepts and Approaches. Handbook of Development Economics. Volume 1. Elsevier, 1988, pp. 9-26.

\_\_\_\_\_. Trabajo y Derechos. **Revista Internacional del Trabajo**. Volumen 119, número 2. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra, 2000, pp. 129-139.

\_\_\_\_\_. **O Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: ed. Companhia de Bolso, 2010, 464 p.

SMITH, Adam. **Riqueza das Nações**. Edição Revista. Hemus, 2007.

STIGLITZ, Joseph E.. **Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies, and Processes**. Given as the 1998 Prebisch Lecture at UNCTAD, Geneva, October 19, 1998.

STIGLITZ, Joseph; HOFF, Karla. Modern economic theory and development in: MEIER, GERALD e STIGLITZ, Joseph. **Frontiers of development economics**, Oxford University Press, 2001.

STUFFLEBEAM, D. L. The metaevaluation imperative. **American Journal of Evaluation**, Thousand Oaks, v. 22, n. 2, p.183-209, 2001.

TABATABAI, Hamid. Child labour and the MDGs. **Revista Inclusão Social**, v. 2, n. 1. Brasília, 2006, pp. 140-144.

TANDON, Yash. **Ending Aid Dependence**. Fahamu and South Centre. Geneva, 2008, 142 p.

THE ECONOMIST. Brazil's foreign-aid programme. **Speak softly and carry a blank cheque**. From the print edition of Jul 15th 2010. Disponível em: <http://www.economist.com/node/16592455>. Acesso em: 27 ago. 2013.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Human Development Report 2010**. 20th Anniversary Edition. The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development. New York, 238 p. Disponível em: <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/2013GlobalHDR/English/HDR2013%20Report%20English.pdf>. Acesso em: 03 out. 2013.

\_\_\_\_\_. **Human Development Report 2013**. The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World. New York, 2010, 216 p.

UNITED NATIONS ORGANIZATION. **Charter of the United Nations**. San Francisco, 1945, Disponível em: <http://www.un.org/en/documents/charter/>. Acesso em 27 de agosto de 2013.

\_\_\_\_\_. Resolution 200 (III): **Technical assistance for economic development**. New York, 1948. Disponível em [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/200%28III%29&Lang=E&Area=RESOLUTION](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/200%28III%29&Lang=E&Area=RESOLUTION). Acesso em: 28. ago. 2013.

\_\_\_\_\_. **International definition and measure of levels of living**. An Interim Guide. New York, 1961. Disponível em: [http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesE/SeriesE\\_cn3\\_270\\_rev1E.pdf](http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesE/SeriesE_cn3_270_rev1E.pdf). Acesso em: 01. out. 2013.

\_\_\_\_\_. **Convention on the rights of the child**. Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 44/25 of 20 November 1989 entry into force 2 September 1990, in accordance with article 49. Disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>. Acesso em 27 de agosto de 2013.

\_\_\_\_\_. **United Nations millennium declaration**. New York, 2000. Disponível em: <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm>. Acesso em 27. out. 2013.

\_\_\_\_\_. **Monterrey consensus of the international conference on financing for development**. Monterrey, 2002. Disponível em: <http://www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf>. Acesso em: 25 out. 2013.

\_\_\_\_\_. **Bogota statement towards effective and inclusive development partnerships**. Bogotá, 2010. <http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf/bogota-statement-final.pdf>. Acesso em 27. out. 2013.

\_\_\_\_\_. **The future we want**. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/476/10/PDF/N1147610.pdf?OpenElement>. Acesso em: 27. out. 2013.

UNITED STATES DEPARTMENT OF LABOR. **Findings on the worst forms of child labour**. 2012. Brazil. Disponível em: <http://www.dol.gov/ilab/programs/ocft/2012TDA/brazil.pdf>. Acesso em: 13. nov. 2013a.

\_\_\_\_\_. **Findings on the worst forms of child labour**. 2012. Tanzania. <http://www.dol.gov/ilab/programs/ocft/2012TDA/tanzania.pdf>. Acesso em: 13. nov. 2013b.

WILLIAMSON, John. **A short history of the Washington consensus**. Paper commissioned by Fundación CIDOB for a conference “From the Washington Consensus towards a new Global Governance,” Barcelona, September 24–25, 2004, 14 p.

WILSON III, Ernst J. Hard power, soft power, smart power. **Annals of the American Academy of Political and Social Science**. 2008, v. 616, pp. 110-24.

WORLD BANK. **World Development Report 2000/2001**. Attacking Poverty. Washington, D.C., 2001, 252 p.

\_\_\_\_\_. **World Development Report 2013: Jobs**. Washington, DC: World Bank. DOI: 10.1596/978-0-8213-9575-2. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0, 2012, 422 p.